

# انتظامی قانون کے اصول

ایم۔ پی۔ جین  
ایس۔ این۔ جین  
مُتَجِم  
احمد مرزا

قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان  
وزارت ترقی انسانی وسائل  
حکومت ہند

ویٹ بلاک-1، آر۔ کے۔ پورم، نئی دہلی۔ 110066

## Intizami Qanoon Key Usool

By : M.P. Jan & S.P. Jan

### © قومی کونسل برائے اردو زبان نئی دہلی

	:	منہ اشاعت
1981	:	پہلا ایڈیشن
1998 تعداد 1100	:	دوسرا ایڈیشن
120/-	:	قیمت
802	:	سلسلہ مطبوعات

---

ناشر : ڈائریکٹر قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان

ویسٹ بلاک، آر۔ کے۔ پورم نئی دہلی، 110066

طالع : مہنی کمپیوٹر، دین دنیا پوس، 900 جامع مسجد دہلی۔ ٹیلیفون : 3280844

# پیش لفظ

”ابتدا میں لفظ تھا۔ اور لفظ ہی خدا ہے“

پہلے جمادات تھے۔ ان میں نمو پیدا ہوئی تو نباتات آئے۔ نباتات میں جہلت پیدا ہوئی تو حیوانات پیدا ہوئے۔ ان میں شعور پیدا ہوا تو یعنی نوع انسان کا وجود ہوا۔ اسی لیے فرمایا گیا ہے کہ کائنات میں جو سب سے اچھا ہے اس سے انسان کی تخلیق ہوئی۔

انسان اور حیوان میں صرف نطق اور شعور کا فرق ہے۔ یہ شعور ایک جگہ پر ٹھہر نہیں سکتا۔ اگر ٹھہر جائے تو پھر ذہنی ترقی، روحانی ترقی اور انسان کی ترقی رک جائے۔ تحریر کی ایجاد سے پہلے انسان کو ہر بات یاد رکھنا پڑتی تھی، علم سینہ بہ سینہ اگلی نسلوں کو پہنچتا تھا، بہت ساحصہ ضائع ہو جاتا تھا۔ تحریر سے لفظ اور علم کی عمر میں اضافہ ہوا۔ زیادہ لوگ اس میں شریک ہوئے اور انھوں نے نہ صرف علم حاصل کیا بلکہ اس کے خیرے میں اضافہ بھی کیا۔

لفظ حقیقت اور صداقت کے اظہار کے لیے تھا، اس لیے مقدس تھا۔ لکھے ہوئے لفظ کی، اور اس کی وجہ سے قلم اور کاغذ کی تقدیس ہوئی۔ بولا ہوا لفظ، آئندہ نسلوں کے لیے محفوظ ہوا تو علم و دانش کے خزانے محفوظ ہو گئے۔ جو کچھ نہ لکھا جاسکا، وہ ہلا کر ضائع ہو گیا۔

پہلے کتابیں ہاتھ سے نقل کی جاتی تھیں اور علم سے صرف کچھ لوگوں کے ذہن ہی سیراب ہوتے تھے۔ علم حاصل کرنے کے لیے دور دور کا سفر کرنا پڑتا تھا، جہاں کتب خانے ہوں اور ان کا درس دینے والے عالم ہوں۔ چھاپہ خانے کی ایجاد کے بعد علم کے پھیلاؤ میں وسعت آئی کیونکہ وہ کتابیں جو تادر تھیں اور وہ کتابیں جو مفید تھیں آسانی سے فراہم ہوئیں۔

قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان کا بنیادی مقصد اچھی کتابیں، کم سے کم قیمت پر مہیا کرنا ہے تاکہ اردو کا دائرہ نہ صرف وسیع ہو بلکہ سارے ملک میں سمجھی جانے والی، بولی جانے والی اور پڑھی جانے والی اس زبان کی ضرورتیں پوری کی جائیں اور نصابی اور غیر نصابی کتابیں آسانی سے مناسب قیمت پر سب تک پہنچیں۔ زبان صرف ادب نہیں، سماجی اور طبعی علوم کی کتابوں کی اہمیت ادبی کتابوں سے کم نہیں، کیونکہ ادب زندگی کا آئینہ ہے، زندگی سماج سے جڑی ہوئی ہے اور سماجی ارتقاء اور ذہن انسانی کی نشوونما طبعی، انسانی علوم اور ٹکنالوجی کے بغیر ممکن نہیں۔

اب تک بیورو نے اور اب تشکیل کے بعد قومی اردو کونسل نے مختلف علوم اور فنون کی کتابیں شائع کی ہیں اور ایک مرتب پروگرام کے تحت بنیادی اہمیت کی کتابیں چھاپنے کا سلسلہ شروع کیا ہے۔ یہ کتاب اس سلسلے کی ایک کڑی ہے۔ امید ہے یہ اہم علمی ضرورت کو پورا کرے گی۔ میں ماہرین سے یہ گزارش بھی کروں گا کہ اگر کوئی بات ان کو مادرست نظر آئے تو ہمیں لکھیں تاکہ اگلے ایڈیشن میں نظر ثانی کے وقت خامی دور کر دی جائے۔

ڈاکٹر محمد حمید اللہ بھٹ

ڈائریکٹر

قومی کونسل برائے فروغ اردو زبان

وزارت ترقی انسانی وسائل، حکومت ہند، نئی دہلی



ایم۔ پی۔ جین  
کی  
والدہ کی یاد میں

# فہرست مضامین

15	مقدّر
17	باب ۱: تمہید
24	انتظامی قانون کی اہمیت اور حلقہ عمل
29	حکومت قانون (RULE OF LAW) اور انگریڈ میں اس کا ارتقا
35	علیحدگی اخبارات اور یونائٹڈ سٹیٹس (U.S.A.) میں اس کا ارتقا
39	باب ۲: تفویضی قانون سازی
44	حالات جن کے باعث تفویضی قانون سازی کا ارتقا ہوا
50	اختیار قانون سازی کی تفویض پر پابندی
58	تفصیلات فراہم کرنے کا اختیار
61	شمول اور اخراج کا اختیار
64	موضوعہ قوانین میں رد و بدل کرنے کا اختیار
68	ٹیکس عائد کرنے کا اختیار
73	عام اظہار رائے اور مشروط قانون سازی
78	عدالتی قابو متجاوز اختیار کا اصول (ULTRAVIFES)

90 قانون سازی کا تفویضی قانون سازی پر قابو  
102 اشاعت  
113 مفادات سے مشورہ  
120 اختیار قانون سازی کی تحتی تفویض

125 باب ۳ : انتظامی ہدایات  
125 ہدایات جو قواعد سے مختلف ماہیت کی ہیں  
129 ہدایات کی شناخت  
137 بظاہر عدالتی اور قانونی جماعتوں کو ہدایات  
139 ہدایات کی ضرورت

141 نتیجہ  
143 باب ۴ : سماعت کیے جانے یا نہ جانے کا حق۔  
کب اس کا ادعا کیا جاسکتا ہے  
143 تمہید  
148 کسی عمل کی "بظاہر عدالتی" ماہیت طے کرنے کے لیے چند علامات  
168 مندرجہ بالا پر اظہار رائے

174 باب ۵ : انتظامی انفصال  
174 انتظامی انفصال کے ارتقا کی وجہ  
177 انفصالی جماعتوں کی ساخت اور ان کا طریقہ کار  
180 ٹیکس کی تشخیص۔ آمدنی۔ دولت ہر ٹیکس اور املاک محصول  
183 آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل  
187 کسٹم کا انفصال  
189 قومیا نے کے قوانین۔ معاوضی۔ ٹریبونل  
191 مزدوروں کے متعلق قوانین

198

نقل و حمل

198

مطالبات ٹریبونل

199

نقل و حمل گاڑیوں کے انسداد، مقتدران اور طریقہ کار

200

ریلوے شرح ٹریبونل۔ مطالبات کمشنر

202

سروس عدالت

203

تجارت کی ضابطہ بندی

205

کرایہ کنٹرولر

206

داخلی ٹریبونل

208

عام اظہار رائے

## باب ۶ : بظاہر عدالتی مقتدران پر قابل اطلاق اصول { اور طریقہ کار

215

قدرتی انصاف کے اصول

215

تمہید

218

جانب داری

219

ذاتی جانب داری

222

معاملہ کے موضوع کے متعلق جانب داری

222

طرف داری یا تنقیحات سے متعلق مکمل جانب داری

227

ماقبل بیانات اور تنقیحات سے پہلے ہی سے رائے قائم کرنا

230

حکم یا ہدایت کے تحت عمل کرنا۔

236

(آڈی - الیٹرم - پارٹم)

236

نوش

238

سماعت

239

کسی شخص کی پیش کی ہوئی شہادت کو لینا

241

فریق پر شہادت کا انکشاف

246	تردید کا موقع اور جرح
248	بذریعہ وکیل نمائندگی کا حق
249	مدلل فیصلہ
256	محکمہ نہ فیصلہ
263	متفرق اصول
268	عام اظہار رائے

271	باب ۷ : انتظامی اختیارات اور اختیار تمیزی
272	قانون کے بغیر ایسی قائم کرنا اور اس پر عمل کرنا
274	قانون کے ذریعہ انتظامی اختیار کا عطا کیا جانا
280	انتظامی اختیار تمیزی

284	باب ۸ : تفتیش اور تحقیقات کا اختیار
285	چند مثالی قانونی تجاویز
290	تحقیقاتی کمیشن ایکٹ ۱۹۵۲
295	معلومات حاصل کرنے کے اختیارات
298	ملاشی اور گرفت
309	خود کو ملزم قرار دینا

312	باب ۹ : انتظامی اختیار تمیزی کو عطا کرنے پر پابندی بنیادی حقوق
-----	---

312	تمہید
314	مساوات کا حق دفعہ ۱۴
324	دستور کی دفعہ ۱۹ - سات آزادیا

- 324 تقریر و اظہارِ رائے کی آزادی۔ دفعہ ۱۹ (ا)، الف اور ۱۹ (۲)  
 328 جمع ہونے کا حق۔ دفعہ ۱۹ (ا)، الف اور ۱۹ (۳)  
 328 انجمن قائم کرنے کی آزادی۔ دفعہ ۱۹ (ا)، ج اور ۱۹ (۴)  
 329 نقل و حرکت اور سکونت کا حق۔ دفعہ ۱۹ (ا)، د اور ۱۹ (۵)  
 335 جائیداد رکھنے کا حق۔ دفعہ ۱۹ (ا)، ۵ اور ۱۹ (۶)  
 340 تجارت اور بیوپاری کی آزادی دفعہ ۱۹ (ا)، (و) اور ۱۹ (۷)  
 347 ہند کے دستور کی دفعہ ۲۲۔ انسدادی نظر بندی  
 349 دستور کی دفعہ ۲۱۔ حصولِ جائیداد  
 352 نتیجہ

## باب ۱۰: اختیار کی تحت تفویض

- 355 تمہید  
 356 دفتری عمل کی تحت تفویض  
 357 تفویض یا ممد  
 359 تنقیحات  
 359 ہند کا صدر  
 361 مرکزی حکومت طریقہ کار کے قواعد  
 364 احکام کی تصدیق  
 367 صراحت کیا ہوا مقتدر اور حکومت  
 368 تحت تفویض کی واضح اجازت  
 371 معنوی طور سے تحت تفویض کرنے کا اختیار  
 373 خود تفویض کنندہ مقتدر کا اختیار استعمال کرنا  
 374 تحت مغوض علیہ پر قابو  
 374 ہدایات جاری کرنا۔

۱۱: رٹ کے ذریعہ انتظامی عمل پر عدالتی قابو طریقہ کارانہ اور

378

اور دیگر متفرق پہلو

378

تمہید

380

رٹ کا اختیار سماعت

385

جلد دادرسی کے ذریعہ کو استعمال کر کے ختم کرنا

388

عقالت

392

موقوفانہ دادرسی - استقراری احکام

395

رٹ کی عرضی کون دے سکتا ہے

398

کس کے خلاف رٹ جاری کی جاسکتی ہے

406

فیصلہ ماقبل

410

واقعاتی سوالات

410

عدالت صرف عارضی دادرسی نہیں دے سکتی

412

رٹ کے ذریعہ عدالتی نظر ثانی کی وسعت

313

رٹیں

418

اختیار سماعت کے متعلق قطعی

424

رکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی قانونی غلطی

427

اختیار سماعت سے متعلق واقعات

434

طریقہ کار از تفویض

436

انتظامی اختیاراتِ تہذیری پر قابو

436

تمہید

437

عدالتیں اختیار تہذیری کے استعمال کے واقعاتی پہلو پر نہیں خود کرتیں

439

نظر ثانی کی وسعت

441

وجہ کا انکشاف

444

اختیار تہذیری کا غلط اور صحیح استعمال

- 446 بے جا غرض  
447 غیر متعلقہ امور پر غور کرنا  
451 وجہ اور واقعات کے درمیان تعلق  
454 بیجا غرض اور غیر متعلقہ امور میں فرق  
454 مخلوط وجہ یا واقعات  
457 متعلقہ وجہ یا واقعات کو نظر انداز کرنا  
458 اختیار کا نام نہی استعمال  
459 عدلیہ اختیار تیزی  
459 اختیار کا مقول استعمال  
465 نتیجی اظہار دئے  
467 مقتدر کا اپنا دماغ نہ استعمال کرنا  
467 حکم یا ہدایت کے تحت عمل کرنا  
472 مشین کی طرح بغیر غور کیے عمل کرنا

### باب ۱۳ : سپریم کورٹ میں اپیل کرنے کی مخصوص اجازت 479

- 479 ہائی کورٹ کا انصرامی اختیار  
479 اپیل کی مخصوص اجازت  
479 تمہید  
481 ٹریبونل کیا ہے؟  
486 متبادل قانونی دادرسی  
488 سپریم کورٹ میں اپیل کے موجبات  
492 ٹریبونلوں پر ہائی کورٹ کا انصرامی اختیار

### باب ۱۴ : قانونی عدالتی دادرسیاں 494

494 عام دیوانی دادرسی



- 495 چند مفہوم قوانین کے تحت مخصوص دادرسیاں  
 500 احکام  
 503 حکم امتناعی اور منڈامس (Mandamus) کے درمیانی تواریف  
 504 استقراری عمل  
 510 دیوانی ناشات کی مانعت  
 510 فارمولوں کی اقسام اور دیوانی ناشات کے اخراج کی حد  
 521 خارج کرنے والے فقرے اور قوانین کا خلاف دستور ہونا  
 524 اختیار کے متعلق واقعہ اور خارج کرنے والے فقرے  
 525 نتیجہ

## باب ۱۵: فعل بیجا (Tort) یا معاہدہ کی بنا پر حکومت 526 کے خلاف ناشات

- 526 فعل بیجا کی بابت ذمہ داری  
 526 شاہی اور غیر شاہی افعال  
 534 اپنے فرائض کی انجام دہی میں افسران کے کیے ہوئے افعال  
 536 قانونی برائت  
 538 قانونی اختیار کا بطور دفاع استعمال کیا جاتا  
 538 قانونی فرض کی خلاف ورزی  
 539 اختیار تیزی  
 540 عمل ریاست  
 543 حکومت کے معاہدات

## باب ۱۶: قانونی کارروائیوں میں حکومت کا حق استثناء (استحقاق خصوصی)

- 551 کیا ریاست کسی قانون کی پابند ہے  
 554 حکومت کے خلاف امتناع

دستاویزات نہ پیش کرنے کا حکومت کا حق استثناء (استحقاق خصوصی)  
حکومت کے متفرق استحقاق

باب ۱۶ : ہند میں امیڈسمین (Ombudsman)

امیڈسمین کی ضرورت

نیوزی لینڈ میں امیڈسمین

انگلینڈ میں امیڈسمین

ہند میں امیڈسمین

سرکاری کاروباری ادارے

تمہید

خود اختیار جاعتوں کو قائم کرنے کے وجوہ

سرکاری کاروباری اداروں کا انتظام

علم

تمہید

شرائط خدمت اور بھرتی کے متعلق قواعد

تنقیح حساب (Audit)

حکومتی قابو

پارلیمانی قابو

پارلیمانی کمیٹیاں

عدلیہ قابو

سرکاری کاروباری اداروں کے خلاف نالاشات

منڈامیس (Mandamus)

سرکاری کاروباری اداروں کے خلاف بنیادی حقوق کا نفاذ

## مقدمہ

۱۹۴۳ء میں آزادی کے بعد یا خصوصاً ۱۹۵۰ میں دستور ہند کے اقتدار کے بعد جس کی رو سے سپریم کورٹ اور ہائی کورٹ کو (High Court) کا وسیع اختیار سماعت عطا کیا گیا، انتظامی طریقہ کار کی نشوونما کی رفتار نے تیزی اختیار کی۔ ہند میں انتظامی قانون کا مطالعہ حصولِ طریقِ انتظام۔ ۱۹۵۴ء میں اس وقت افق پر نمودار ہوا جب ادارہ ہائے قانون ہند (Institutions of Indian Law) نے اپنا پہلا سمینار انتظامیہ قانون کی بابت منعقد کیا۔ اس موضوع کے مطالعہ کی رفتار کو مزید تیزی حاصل ہوئی جب ادارہ ہائے قانون ہند نے نمایاں اور مشہور قانون کے اساتذہ کو جگہ جگہ میں منعقد ہونے والے انتظام قانون ہند کی بابت سمینار میں شرکت کرنے کی دعوت دی۔ اس کے بعد رفتہ رفتہ یہ مضمون ہند کے قانون کے طلباء اور اساتذہ کے تصور میں داخل ہوا، یہاں تک کہ موجودہ زمانے میں شاید ہی کوئی ایسا مدرسہ قانون ہو جہاں یہ مضمون ایل۔ ایل۔ بی اور ایل۔ ایل۔ ایم کے نصاب کے جزئی حیثیت سے لازمی یا اختیاری طور سے نہ پڑھایا جاتا ہو۔

انتظامی قانون فلسفہ قانون کی ایک شاخ تصور کیا جاتا ہے۔ ہند میں موجودہ زمانے کے مقدمات کی ۵، فی صدی میں انتظامی قانون کا کوئی نہ کوئی اصول پیدا یا اس سے متعلق ہوتا ہے۔ یہ قانون حکومت کے اختیارات اور اس پر قابو سے متعلق ہے۔ انتظامیہ سے فرد کے بڑھتے رابطے کی وجہ سے آج انتظامی قانون کے علم کا حصول نہ صرف وکیلوں کے لیے بلکہ کسی بھی عام فرد کے لیے پسندیدہ ہے، اگرچہ بالکل لازمی نہ ہو۔ یہ کتاب خصوصاً ایک درسی کتاب ہے۔ مصنفین کا مقصد اس کتاب کی تصنیف سے ہند کے انتظامی قانون کے اصولوں اور اس کے متعلق پیدا ہونے والے مسائل کو مختصر۔ جامع اور صحیح طور سے

واضح کرنے کی کوشش کرنا ہے۔ چند سال ہوئے جب مصنفین نے اس منصوبے کا تصور کیا اس وقت ان کے دماغ میں یہ بات تھی کہ طلباء اور اساتذہ کے استعمال کے لیے اس موضوع پر درسی کتابوں کی قلت ہے۔ بعد ازاں اس موضوع پر چند کتب نمودار ہوئیں، پھر بھی مصنفین محسوس اور امید کرتے ہیں کہ یہ کتاب انتظامی قانون کے موضوع پر موجودہ تصنیفات میں چھوڑے ہوئے خلا کو پُر کرے گی اور اس کو قانون کے طلباء اور اساتذہ۔ قانونی پیشہ وران اور وہ اشخاص جو دیگر سماجی سائنسوں کے علم مثلاً سیاسی سائنس اور پبلک انتظام۔ کے حصول میں مشغول ہیں کا آمد پائیں گے۔

ہند میں انتظامی قانون بنیادی طور سے بیج کا ساختہ قانون ہے، وہ ابھی تک دور رقاب میں ہے، لہذا ہم آہنگی اور وضاحت کا محتاج ہے۔ ہر روز نئے مسئلے عدالتوں کے سامنے پیش ہوتے ہیں اور عدالتوں سے یہ توقع کی جاتی ہے کہ وہ اپنے طے کیے ہوئے معیارات اور نظریات میں ہم آہنگی پیدا کریں۔ نتیجہ یہ ہوا کہ نہ صرف مختلف عدالتوں نے ایک ہی وقت میں بلکہ ایسی ایک عدالت نے مختلف اوقات پر ایسی مختلف تجاویز کی ہیں جن کو ہم آہنگ بنانا دشوار ہے۔ ایسی صورت میں مصنفین خود اپنے نقطہ نظر کا اظہار کرنے سے قاصر نہیں رہے ہیں۔ بیج کے ساخت کیے ہوئے قانون میں اکثر ہر ایک معاملہ خود اپنے لیے ایک قانون ہو سکتا ہے۔ جب تک کسی خاص مسئلہ پر مسلسل ایسے مقدمات طے نہ ہو جائیں جو ایسے نقطے قائم کریں جن سے ایک سطر بن سکے اس قانون کے متعلق کوئی عام رائے قائم کرنا مناسب نہ ہوگا۔ پھر بھی ایسی صورت میں اس نقطہ کے وجود کی مشروع اس واقعاتی اصول کا جس میں وہ واقعہ ہوا اس طریقہ کا رکاز کس سے گزر کر وہاں تک پہنچا دیا گیا ذکر کرتے ہوئے کرنا لازم ہو جاتا ہے

مصنفین نے بسا اوقات ایسا ہی طریقہ اختیار کیا ہے۔ لیکن ایسا کرتے ہوئے انہوں نے اس کتاب کی بنیادی درسی کتاب کی حیثیت کو نظر انداز نہیں کیا ہے۔

ایم، پی، جین  
ایس، این، جین

## باب (۱)

### تمہید

انتظامی قانون کے متعلق یہ کہا گیا ہے کہ وہ بیسویں صدی کا نمایاں قانونی ارتقاء ہے پھر بھی اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ بیسویں صدی کے قبل کسی ملک میں انتظامی قانون کا وجود نہ تھا۔ بلکہ انتظام سے متعلق ہوتے ہوئے انتظامی قانون کا وجود کسی نہ کسی شکل میں ہر اس ملک میں جہاں کسی قسم کی حکومت ہو تصور کیا جاسکتا ہے وہ اتنا ہی قدیم ہے جتنا کہ خود انتظام، کیونکہ اس کا انتظام سے ضروری الحاق ہے خود ہند میں سیکڑوں سال قبل مسیح موریاؤں اور گپتاؤں کے تحت منظم اور مرکزی انتظام کا سراغ ملتا ہے اور مغلوں کے انتظامی اصولوں سے گزرتے ہوئے موجودہ زمانے کے انتظام کی پیشرو ایسٹ انڈیا کمپنی کے تحت انتظام تک اس کا وجود ملتا ہے، لہذا ابتدائی جملے کا مطلب و مفہوم یہ ہے کہ انتظامی قانون نے بیسویں صدی میں مقدار قابلیت اور نسبتاً اہمیت کے لحاظ سے بہت شدت کے ساتھ ترقی کی اور نمایاں یہ کہ جمہوریہ ممالک میں مثلاً انگلینڈ اور امریکہ میں وہ بحیثیت اصول زیادہ واضح اور معین ہو چکا ہے اور یہ کہ موجودہ صدی میں اس نے زیادہ تسلیم شدہ شکل اختیار کر لی ہے یہاں تک کہ وہ دستور سے مختلف اصولاً گانہ اور بحیثیت خود ملامدہ مطالعہ اور تحقیق کا ایک مناسب موضوع بن گیا ہے۔ موجودہ زمانہ میں انتظامی قانون کا تیزی کے ساتھ ارتقاء ایسے تشویش انگیزہ بین الاقوامی حالات سے منسوب کیا جاسکتا ہے جو ایسے عدم امن کا احساس پیدا کرتے ہیں جس کے باعث حکومت خاص طور سے جنگی حالات میں دفاع اور ہلک میں نظم اور امن قائم رکھنے کے لیے وسیع اختیارات حاصل کرنے پر مجبور ہو جاتی ہے، مثلاً دفاع جہد

ایکٹ ۱۶۱۹۲ اور دفاع ہند قواعد اور انسدادی نظر بندی ایکٹ ۱۶۱۹۵۰ اشخاص کی آزادی اور خود اختیاری میں مداخلت کرنے کے لیے وسیع اختیارات عطا کرتے ہیں۔ انیسویں صدی میں رائج لائے زیز فیئر (LAISSEZ FAIRE) کا حکومتی فلسفہ انفرادیت نئی کاروبار اور مادی خود کے اصول کی شکل میں ظہور پذیر ہوا، یہ فلسفہ کم سے کم حکومتی قابو اور زیادہ سے زیادہ آزاد کاروبار کا نظریہ پیش کرتا ہے۔ ریاست کی صورت یہ تھی کہ وہ نظم و امن کی ریاست تھی اور اس کے کارہائے منصبی صفت نفی میں تھی کیونکہ ان کی وسعت اور ریاست کو بیرونی یورش سے بچانے اس کے اندر نظم و امن قائم رکھنے رعایا کے ساتھ عدل گستری کرنے اور ان امور کے متعلق مالیاتی اخراجات برداشت کرنے کے لیے چند ٹیکسوں کی وصولی تک محدود تھے وہ آزاد کاروبار زیادہ سے زیادہ معاہدی آزادی اور کم سے کم حکومت کی ذمہ داری اور افعال کا دور تھا، سماجی اور اقتصادی زندگی کا انتظام حکومت کی ذمہ داری نہیں خیال کی جاتی تھی لیکن (LAISSEZ FAIRE) کا فلسفہ مسرت انسانی کا باعث ہوا یہ محسوس ہونے لگا کہ ہر شخص کی معاملاتی حیثیت مساوی نہیں ہوتی لہذا بے قابو معاہدی آزادی کے باعث خفیت سے مضبوط تر، بجا فائدہ اٹھانے لگے مثلاً صنعتوں کا انتظامیہ مزدوروں سے آبادیوں کی گندگی مضر صحت اور خطرناک حالات کام بچہ مزدوری چند اشخاص کے ہاتھوں میں دولت کے اجتماع کی وجہ سے دور تک پھیلا ہوا فلاس چند مقامات پر اس کی کثرت اور عوام الناس سے عام طور سے بجا فائدہ اٹھایا جانا اس دور کا معمول ہو گیا تھا، لہذا آواز اٹھائی گئی کہ ریاست کو غریب طبقہ کے حالات کی اصلاح میں دل چسپی یعنی چاہیے اور اس کے باعث مجموعاتی اصول قائم ہوا جس کی رو سے افراد کے کاروبار میں حکومتی مداخلت اور اس پر سماجی قابو اور اس کی ضابطہ بندی پسندیدہ ہو گئی، ریاست سماجی انصاف کے مفاد میں عمل پیرا ہوئی اور اس کے افعال نے انتہائی صنعت اختیار کرنی کچھ عرصہ کے دوران اس مجموعاتی اصول سے سماجی یہودی ریاست کا تصور نمودار ہوا یعنی وہ ریاست جو عوام کی سماجی اقتصادی یہودی کو ترقی دے۔ اس نظریے کی تشریح زیادہ وضاحت سے ہند کے حالات کا حوالہ دے کر کی جاسکتی ہے۔ ۱۹۴۷ کے قبل ہند ایک پولیس ریاست تھی اس ملک پر حکمرانی بیرونی حکومت کی دل چسپی اور خود اپنے تسلط کو مضبوط بنانے میں تھی انتظامیہ سے کام خاص طور سے اسی مقصد کو مد نظر

رکھتے ہوئے کیا جاتا تھا اور رسول خدمات فولادی ڈھانچہ منظور ہونے لگا تھا۔ ریاست کا عوام کی یہودی سے کچھ خاص واسطہ نہ تھا، لیکن آزادی کے ظہور نہ پیرہوئے ہی ان سب تقویات اور اصولوں میں تبدیلی پیدا ہوئی، یہودی ریاست کا فلسفہ دستور ہند میں بہت بختنگ کے ساتھ واضح کر دیا گیا۔ دستور کا مقصد ہند میں اختیار کلی رکھنے والی عوامی جمہوریہ قائم کرنا ہے تاکہ اس کے تمام شہریوں کو سماجی اقتصادی سیاسی انصاف خیال و انتہا رعیتہ سے ایمان اور عبادت کی آزادی حیثیت اور موقع میں مساوات کی ضمانت دی جائے اور فرد کی عظمت اور قوم کے اتحاد کی ضمانت دیتے ہوئے ان سب کے درمیان اتھوت کو ترقی دی جائے۔ ریاست پر یہ ذمہ داری عائد کی گئی کہ وہ ایسا سماجی نظام قائم کرے جس میں سنی کرے جن میں سماجی و اقتصادی انصاف قومی زندگی کے تمام اداروں میں سرایت کر جائے۔ ریاست سے یہ مطالبہ کیا گیا کہ وہ اپنی مکت علی کو اس طرح برتے کہ شہریوں کو ذریعہ معاش کے مساوی مواقع ملنے کی ضمانت دی جاسکے یہ کہ قوم کے مادی وسائل کی ملکیت اور اس پر قابو اس طور سے منقسم کیا جائے کہ وہ عوام کی یہودی کے لیے بہترین ذریعہ ہو، یہ کہ دولت اور پیداوار کے ذرائع کا اجتماع اس طرح نہ ہو کہ وہ عوام کے لیے مضرت رسا بن جائے اور یہ کہ مساوی کام کے لیے مساوی اجرت ہو۔ ضعیف العمری۔ بے روزگاری اور دیگر اتفاقیہ حالات میں امداد دینا ریاست کی ذمہ داری ہے۔ ریاست کو بچوں کے لیے چودہ سال کی عمر تک مفت اور لازمی تعلیم دینا کرنا ہے۔ مزید یہ کہ قانون اور دستور کی تعبیر کرنے میں عدلیہ اکثر اوقات سماجی یہودی ریاست کے تقصورات پر نظر رکھے اگرچہ ان میں کچھ دستور میں واضح طور سے درج نہیں ہیں۔

سماجی یہودی ریاست کے تصور کے ظہور نے جمہوری حکومتوں پر بہت گہرا اثر ڈالا۔ ریاست کے دائرہ عمل میں غیر معمولی وسعت واقع ہوئی اس نے متعدد ایسے امور اپنے ہاتھ میں لیے جو اس کے قبل نجی کاروبار کے لیے چھوڑ دیے گئے تھے۔ آج ریاست انسانی زندگی کے ہر پہلو میں سرایت کر گئی ہے۔ وہ بسیں اور ریلیں چلاتی ہے اور ڈاک قار کی خدمات انجام دیتی ہے۔ وہ عوام کے معیار زندگی کو اونچا کرنے اور دولت کے اجتماع میں تخفیف کرنے کی غرض سے قوم کی سماجی اور اقتصادی زندگی کی منصوبہ بندی کرتی ہے وہ گندی آبادیوں کی اصلاح اور شہری و دیہی زندگی کی منصوبہ بندی کرتی ہے اور

صحت اخلاق اور تعلیم کی دیکھ بھال کرتی ہے۔ وہ کان کنی کرتی ہے۔ اور بنیادی اور اہم صنعتوں کو چلاتی ہے۔ وہ سماجی، اقتصادی یا ایسی کے مستفید معاون کی حیثیت سے عمل کرتی ہے۔ لہذا منفرد زندگی اور آزادی کی وسیع مدت تک ضابطہ بندی کرتی ہے۔ اس منظر کو قریب تر وطن کی طرف لایا جائے تو ظاہر ہو گا کہ ایک ایسا اشتراکی نمونے کا سماج قائم کرنے کی غرض سے جس میں سماجی انصاف کے تقاضے کو مد نظر رکھتے ہوئے عوام کے اقتصادی حالات ترقی پذیر ہو سکیں۔ سماجی بہبودی ریاست نے اپنے نصب العین کو عملی جامہ پہنانے کی کوشش۔ اقتصادی وسائل کی ریاستی منصوبہ بندی کے ذریعہ اور نجی کاروبار پر سماجی قابو حاصل کر کے کی ہے اور اس مقصد کو حاصل کرنے کے لیے قوم کے تمام وسائل منظم کیے گئے اور زیر نگرانی رکھے گئے ہیں۔ لہذا حکومت نے کاروباروں کی ایک بڑی تعداد شروع کر دی ہے کچھ بنیادی صنعتیں۔ مابائی ادارے اور نقل و حمل کی خدمات مہینا کی گئی ہیں۔ ایسی خدمات کے لیے مثلاً تعلیم رہائش گاہوں اور صحت کے لیے ریاست نے تہا ویز کی ہیں۔ لوگوں کے لیے غذاؤں کا انتظام بھی ریاست سے مطلوب ہے۔ نجی کاروبار پر قابو اور اس کی ضابطہ بندی کا ایک مضبوط انتظام قائم کیا گیا ہے، مزدوروں کو تقاضا اور سماجی اصلاح کے لیے ریاست آجرو واجبہ کے تعلقات کی ضابطہ بندی کر کے نیز دیگر ذرائع سے ایک بہت بڑا کام انجام دے رہی ہے۔

ریاست کی ان سرگرمیوں کا ایک لازمی نتیجہ ہوا کہ عوام کی جسمانی، اخلاقی اور اقتصادی اصلاح کی جستجو میں ریاست زیادہ سے زیادہ اختیارات حاصل کرتی رہی ریاست کے حلقہ عمل کی افزونی کے ساتھ اس کے اختیارات میں بھی لازماً افزونی ہوئی۔ ریاست تین شعبوں پر مشتمل ہے۔ قانون سازی، عدلیہ، اعلیٰ عدلیہ۔ حالانکہ ریاست کے حلقہ عمل میں افزونی کی وجہ سے ہر شعبے کا کام انتظامیہ شعبہ کی سطح پر واقع ہوا۔ بہاب انتظامیہ کے دہائیہ رہے ہیں۔ انتظامیہ شعبہ نمایاں اور اہم ہو گیا ہے اور اس کی فوقیت برہمنی جلد ہی ہے۔ وقت کے ساتھ اس کے کارہائے منصبی اور اختیارات بہت وسیع ہو گئے ہیں۔

انتظامیہ کی آج ہم غیر خصوصیت ہے۔ وہ حکمت عملی قائم اور قانون سازی کی رہنمائی کرتا ہے۔ قانون بناتا ہے اور متعدد امور طے کرتا ہے۔ وہ آج صرف رسمی ہی



امور ہی نہیں بلکہ دیگر مختلف قسم کے امور بھی انجام دیتا ہے۔ وہ اختیار قانون سازی استعمال کرتا ہے اور قواعد ضمنی قواعد اور عام نوعیت کے احکام کا مجموعہ وغیرہ جاری کرتا ہے۔ تفویضی قانون سازی نے آج مقدار اور نوعیت کے اعتبار سے قانون سازی کے موضوع قوانین سے بھی زیادہ اہمیت حاصل کر لی ہے۔ انتظامیہ نے خود اپنے اور نجی افراد کے درمیان اور نجی افراد کے مابین تنازعوں کو فیصلہ کرنے کا اختیار بھی حاصل کر لیا ہے۔ لہذا ٹریبونوں کی ایک بڑی جماعت (مثل عدالت جماعت کے علاوہ) وجود میں آگئی جو اپنی ساخت اختیار سماعت طریقہ کار اور دیگر اختیارات میں ایک دوسرے سے مختلف ہیں اور جو انتظامیہ سے مختلف رہنوں کے ساتھ متعلق ہیں اور جو عدالت کی طرح قابل پابندی فیصلہ صادر کرتے ہیں جب کہ عدالت کے اختیار میں "تخفیف" کر دی گئی ہو یا کارروائی کے ابتدائی مرحلے پر اس کو خارج کر دیا گیا ہو ان ٹریبونوں کی ایک تعداد مختلف معاملات مثلاً گواہ مزدوری ٹیکس ریلوے کی شرح وغیرہ میں کارکردگی ہے۔ انتظامیہ کو اپنے اختیار تیزی یا داخلی اطمینان کی بنا پر اسٹنس دیئے۔ دینے سے انکار کرنے یا ان کو رد کرنے، پابندیاں عائد کرنے اور دیگر قسم کے عمل کرنے کا وسیع اختیار حاصل کر لیا ہے۔ انتظامیہ کو قاعدہ سازی، فیصلہ دینے اور دیگر اختیار تیزی کی بنا پر عمل یا ضابطہ بندی کرنے کے اختیارات کو مؤثر طور سے استعمال کرنے کے قابل بنانے کے لیے تحقیقات، سامانہ تعینش، تلاش، گرفت اور نگرانی کے وسیع اختیارات عطا کیے گئے ہیں۔ سچ تو یہ ہے کہ اس زمانہ کی جمہوریہ سوسائٹی میں انتظامیہ نے اپنے اختیارات میں بہت زیادہ اضافہ حاصل کر لیا ہے اور ایسے امور انجام دینے لگا ہے جو وسعت، نوعیت اور دائرہ عمل میں جداگانہ اور مختلف الاقسام ہیں۔ روبن (ROBSON) کے قول کے مطابق انتظامیہ کا تسلط اب ایک تکمیل شدہ واقعہ ہے۔ موجودہ زمانے کا انتظامیہ افراد سے زیادہ سے زیادہ مزاحمت کرتا ہے۔ اس نے عوام کے حقوق اور آزادی کو متاثر کرنے کی بہت زیادہ طاقت حاصل کر لی ہے۔

انتظامیہ کے اختیارات میں اضافہ لازمی ہو گیا ہے کیونکہ بہت سے مل طلبہ پیچیدہ سماجی اقتصادی مسائل کو غلط نقطہ نظر سے انتظامیہ ہی سلجھا سکتا ہے نہ کہ عام قانون سازی یا عدلیہ عمل۔ اور اس کا اطلاق کچھ حد تک ان اقسام کے اختیارات پر بھی ہوتا ہے جو عدلیہ سے قانون سازی اور عدلیہ کے دائرہ عمل میں خیال کیے جاتے تھے۔ ایک قانون سازی

خاص واہم پالیسی کا تعین کرنے اور اس پر نگرانی کے لیے بہتر موزونیت رکھتی ہے لیکن اس کے پاس کثیر تفصیلات کو فراہم کرنے کے لیے وقت۔ تکنیک اور مہارت نہیں ہے۔ قانون ساز یہ کونزیاں تہہ پالیسی کے خاص اصولوں کو قائم کرنے اور آتی امور کو انتظامیہ کے لیے چھوڑ دینے پر قناعت کرنا پڑتی ہے اور اس طرح تفویضی قانون سازی کا معمول قائم ہوا۔ انتظامیہ کے اختیار فیصلہ کے وجود کا باعث یہ تحلیل پیدا ہوا کہ کثیر تعداد میں فیصلہ طلب معاملات کو موجودہ زمانے کی قانون سازی کے تحت جلد از جلد و کم سے کم ضابطے و طریقہ کار کی بندشوں کے ساتھ اور کم سے کم خرچہ پر ایسے اشخاص طے کر دیں جن کو ان معاملات کو نبھانے کے لیے خاص مہارت حاصل ہو۔ عدالتیں ان شرائط کو پورا نہیں کر سکتیں، لہذا ٹریبونل رائج ہوئے۔ انتظامی عمل کا دوسرا قاعدہ یہ ہے کہ وہ اس زمانے کی سوسائٹی کے پیچھے رہے۔ یہ مسائل کا سامنا کرنے اور ان کو حل کرنے کے لیے نئی تکنیک۔ طریقہ کار، طریقہ امداد ایجاد کر سکتا ہے۔ انتظام بہت پیچیدہ کام ہو گیا ہے حکومت جس کو بہت زیادہ تکنیکی۔ علم مہارت اور علم عمل کی ضرورت ہے۔ منوالتر تجزیہ اور تفصیلات کو ہم آہنگ کرنا اس زمانہ کے انتظام کے لیے لازمی ہے۔ اگر قاعدہ عمل نقطہ نظر سے نامناسب پایا جاتا ہے تو تجزیہ سے ملے ہوئے سبق سے فائدہ اٹھاتے ہوئے دوسرا سبب بنایا جاتا ہے۔ خوب آزمائے ہوئے قاعدے کو بھی بدلتا پڑتا ہے اور ترقی کرتی ہوئی اور ترقی شدہ سوسائٹی سے تیزی سے بدلتے ہوئے حالات کی وجہ سے بسا اوقات ایسا کرنا پڑتا ہے۔ انتظامیہ کسی نامناسب قاعدے کو بغیر تاخیر تبدیل کر سکتا ہے۔ اگر وہ کسی مسئلہ کو معاملہ در معاملہ برتتا ہے (جیسا کہ عدالت کرتی ہے) تو اپنے نظریہ کو حالات کی ضروریات اور تقاضائے انصاف کے مطابق بدل سکتا ہے نظریہ کی یہ لچک قانون سازی یا عدلیہ کے عمل کے لیے ممکن نہیں ہے، مزید یہ کہ عدالتی عمل جس میں فیصلے سماعت کے بعد اور ریکارڈ پر شہادت کی بنا پر صادر کیے جاتے ہیں ان معاملات کو طے کرنے کے لیے موزوں نہیں ہے جس میں وسیع اختیار تہیز کی کو کسی خاص محکمے کی پالیسی، مالیاتی حالت، تقدمات اور بالمقابل مطالبات کے درمیان تعین کرنے کی بنا پر استعمال کرنا ہو۔ متعدد صورتوں میں اتسادی عمل بعد کو کسی شخص کی خلاف ورسی قانون کی بنا پر سزا دینے کے بنسبت زیادہ مؤثر اور کارآمد ثابت ہوتا ہے۔ ریاست کے ذریعہ معائنہ اور دھرہ بندی استعمال کنندہ کی ضروریات کو زیادہ کافی طور سے پوری کر سکتی

ہے، بہ نسبت اس کے کہ استعمال کنندگان کو مضر غذا سے ضرر پہنچنے کے بعد ملاوٹ کی بنا پر پیچھے والے پر مقدمہ چلایا جائے۔

انتظامیہ جماعت اس قدر وسیع ہوگی اور انتظامیہ نے اتنی کشادہ، دُور رساں اور مختلف اشکال اختیار کر لی ہیں کہ "انتظامیہ" کی تعریف کرنا یا کسی انتظامیہ جماعت کو معین کرنے کے لیے کوئی عام طریقہ کھالنا آسان نہیں ہے۔ یہ کہنا کافی نہیں ہے کہ انتظامیہ جماعت وہ ہے جو انتظام کرتی ہے، کیونکہ انتظامیہ صرف قانون پر عمل درآمد ہی نہیں کرتا بلکہ اس کا دائرہ عمل اس سے وسیع تر ہے۔ وہ قانون سازی اور فیصلے کرتا ہے، بسا اوقات انتظامیہ کی تشریح بصورت نفی کی جاتی ہے یہ کہہ کر کہ جو کچھ قانون سازی اور عدلیہ میں شامل نہیں ہے وہ انتظامیہ ہے۔

اس سیاق میں انتظامی قانون کے مطالبے کی بہت اہمیت ہوتی ہے انتظامیہ کے معلقہ عمل کی افزونی نے انتظامیہ اور شہری کے درمیان بہت زیادہ پیچیدگیاں پیدا کر دی ہیں۔ ایک شخص کی زندگی میں ایک لمحہ بھی ایسا نہیں ہے جب اس کا واسطہ انتظامیہ سے کسی نہ کسی صورت میں نہ پڑے۔ اس صورت حال نے انتظامی قانون دانوں کے لیے ایک بنیادی اور دقیق سوال پیدا کر دیا ہے۔ یعنی کیا انتظامیہ کو زیادہ سے زیادہ قوت و طاقت سے مسلح کرنا فرد کے مفاد کو مد نظر رکھتا ہے کیا اس بات کے تعین کے لیے کہ انتظامیہ اپنے امتیازات کا بیجا اور غلط استعمال نہ کرے گا کافی تحفظ کا انتظام کر دیا گیا ہے؟ کیا انتظامیہ انہیں اپنے افعال کی انجام دہی میں عمل کے ایسے طریقے اختیار کرتی ہیں جو مناسب تقاضائے عمل جمہوری قدروں اور قدرتی انصاف سے مطابقت رکھتے ہوں؟ کیا قابو رکھنے کا کوئی طریقہ ایجاد کیا گیا ہے تاکہ یقین دہانی کی جائے کہ انتظامیہ حدود قانون کے اندر رکھا جائے گا اور وہ قوت سے غمخور مخلوق کی طرح عمل نہ کرے گا بلکہ اپنا دفاع لگا کر پیدا ہونے والے مختلف سسٹموں پر غور کر کے کام کرے گا اور قانون کی خلاف ورزی کرتے ہوئے عمل نہ کرے گا؟ اس بات کی اہمیت بڑھ گئی ہے کہ انتظامیہ پر تا جو اس کی قابلیت کو بغیر متاثر کیے ہوئے اس طور سے رکھا جائے کہ وہ اشخاص کی آزادی اور جائیداد میں من مانی طور سے مداخلت اس کے بُرے نتیجے سے لاپرواہ ہو کر نہ کرے ایک پُرانی کہادت ہے جس میں کافی سچائی ہے وہ یہ کہ عافیت بہ اطوار بناتی ہے اور قوت مطلقاً بہ اطوار کر دیتی ہے۔ فرد کی آزادی اور حکومت میں بہت پُرانا تصادم ہے لہذا متوازن

ہم آہنگی پیدا کرنے کی ضرورت پڑی تاکہ نجی مفاد اور پبلک مفاد میں مناسب توازن پیدا کیا جائے۔  
 صحت اندیشی کا تقاضا ہے کہ جب بہت ہی وسیع اختیارات انتظامیہ کے اجزا کو عطا کیے جائیں تو  
 ان پر قابو رکھنے کا نوثر طریقہ بھی نکال لینا چاہیے تاکہ اس بات کی یقین دہانی ہو کہ افسران  
 اپنے اختیارات کو بجا طریقہ سے یا غیر ضروری معاملات کے لیے استعمال نہ کریں۔ انتظامی  
 قانون کا کام ہے کہ اس بات کو یقینی کر دیا جائے کہ حکومتی افعال قانون۔ درست قانون اور اصولوں  
 اور عمل و انصاف کے قواعد کی مطابقت میں انجام دیے جائیں۔ اور یہ کہ موثر قانون کی ایسی بنیادی  
 حدیں یا دیگر قسم کی موجودہ جو انتظامیہ کے کارہائے منصبی کی مستعدی ہے انجام دیں جن میں غیر  
 واجب مداخلت کیے بغیر اس کے طریق بجا کو روکے۔ اس نظر سے انتظامی قانون کے  
 مطالعہ کو ہر ملک میں اہم بنادیا، ہند میں اس کی خصوصی اہمیت ہے کیونکہ ہند کا اصل  
 شدہ سیاسی نظام یہ ہے کہ سوسائٹی کو ایک اشتراکی نمونہ پر قائم کیا جائے اس سے انتظامی  
 افعال پیدا ہوئے اور اسی باعث انتظامی قانون وسیع پیمانے پر ظہور میں آیا۔ ہند میں  
 انتظامیہ کی تیز رفتاری سے افزائش ہونا لازمی ہے۔ لیکن ترقی کی شدید خواہش کی راہ میں  
 میں خطرناک غار ہیں اس ملک میں جہاں جمہوریہ کی جڑیں بہت گہرائی تک نہیں پہنچی ہیں  
 دفتری یا افسری حکومت کا رجحان اشخاص کے حقوق کو لاپرواہی سے کچلنے کی طرف ہو سکتا  
 ہے لیکن اگر وہ بطریق معقول عمل کرے تو انتظامیہ کے وسیع اختیارات بہبودی ریاست  
 قائم کرنے میں رہنمائی کر سکتے ہیں۔ لیکن اگر وہ غیر واجب اور بجا عمل کرے تو اختیارات  
 کا ایسا استعمال مطلق العنانی کی طرف لے جاتا ہے۔ فکر اور باقاعدگی کے ساتھ  
 انتظامی قانون کے ارتقاء کی تحقیق ہند میں انتظامیہ پر روک لگانے میں مدد دے سکتا ہے۔

## انتظامی قانون کی ماہیت اور حلقہ عمل

انتظامی قانون کی کوئی ایسی قابل اطمینان تعریف وضع کرنا جو صراحت سے اس کی ماہیت،  
 حلقہ عمل اور عناصر کا تعین کرے دشوار ہے۔ اس کی متعدد تعریفات کی گئی ہیں مگر کوئی بھی مکمل  
 طور سے قابل اطمینان نہیں ہے یا تو وہ بہت وسیع ہیں یا تنگ اور محدود۔ یا تو اس موضوع کے  
 دائرے میں مناسب طور سے شامل کی جانے والی چیزوں سے زیادہ داخل کر دی گئی ہیں یا  
 انتظامی قانون کے لازمی پہلو اور عناصر نظر انداز کر دیے گئے ہیں۔

امریکی نظریے کو سمجھنے کے لیے ہم مشہور عالم کینتھ کپ ڈیویس (Davis) کی وضع کی ہوئی انتظامی قانون کی تعریف لے سکتے ہیں۔ ان کا قول ہے کہ انتظامی قانون وہ قانون ہے جس کا تعلق ایجنسیوں کے اختیارات اور طریقہ عمل سے ہے جس میں خاص طور سے انتظامی افعال پر عملیاتی نظر ثانی کے متعلق قانون شامل ہے اس میں ایجنسیوں کے وضع کیے ہوئے کثیر تعداد میں قبضاتی قوانین شامل ہیں۔ ان کے قول کے بموجب ایک انتظامی ایجنسی بجز قانون سازی اور عدالت کے حکومتی مقتدرہ ہے جو اشخاص کے نجی حقوق کو فیصلے یا قاعدہ سازی کے ذریعہ متاثر کرتا ہے۔ مزید کہتے ہیں کہ "عدالتی نظر ثانی کے علاوہ وہ طریقہ جس سے پبلک افسران فیصلے یا قانون سازی سے غیر متعلق امور کو برتتے ہیں قانونی انتظام کا جز نہیں ہے اس کا مطلب یہ ہوا کہ جس چیز کو سیاسی سائنسداں "پبلک انتظام" کہتے ہیں خارج ہو گئی۔ دوسری جگہ ڈیویس (Davis) کہتا ہے کہ اب زیادہ اہمیت خود انتظامی طریقہ کار کی ہے مثلاً قاعدہ سازی فیصلہ اور ضمنی انتظامی قانون کی اس تعریف کو تسلیم کرنے میں ہمیں دشواری یہ ہے کہ بظاہر وہ ان افعال کو شامل نہیں کرتی جو محض اختیار تیزی کی بنا پر انجام دیے جائیں (اور جن کو انتظامی کہا جاسکتا ہے) مگر جو قانون سازی اور عدالتی افعال کی طرح نہیں ہیں۔ ان اختیار تیزی کی بنا پر کیے جانے والے افعال پر قابو کی مشینری انتظامیہ قانون کے مطالعہ کے لیے ایک اہم موضوع ہے۔ انتظامیہ ایجنسی کی وضع کی ہوئی تعریف ہرگز یا مکمل نہیں ہے کیونکہ وہ ان ایجنسیوں کو خارج کرتی ہے جو صرف اور محض انتظامی اختیارات رکھتی ہیں اور جن کا کام عدلیہ یا قانون سازی نہیں ہے مزید یہ کہ اس تعریف میں انتظامیہ کے افعال پر عدلیہ کے قابو پر زور دیا گیا ہے لیکن دیگر قابو کے طریقوں پر مثلاً تفویضی قانون سازی پر پارلیمنٹری قابو۔ قابو بہ ذریعہ انتظامی ایبل امبدسمین (OMBUDSMAN) کے اداروں کے ذریعہ قابو جو بہت اہمیت رکھتے ہیں ان پر غور کرنا ضروری ہے۔

ڈیسی (Dicey) نے انتظامی قانون کی یوں تعریف کی ہے کہ وہ قوم کے اس قانونی نظام کو ظاہر کرتا ہے جو تمام ریاستی افسران کی قانونی حیثیت اور ذمہ داری کا یقین کرائے۔ جو افراد سے پبلک افسران کے بتاؤ کو معین کرے اور جو ان حقوق اور ذمہ داریوں کو نافذ کرنے کے لیے طریقہ کار کی تصریح کرے۔ یہ تعریف تنگ اور مقید ہے کیونکہ اس نے انتظامی قانون کے بہت سے پہلوؤں کو نظر انداز کر دیا ہے، مثلاً اس نے ان انتظامی مقتدران

کو نظر انداز کر دیا ہے جن کے بارے میں یہ کہنا ایک متنگ صحیح ہوگا کہ وہ ریاست کے افسران نہیں ہیں جیسے کارپوریشن۔ اس نے انتظامی مقصد ران کے طریقہ کار کو بھی خارج کر دیا۔ (Dicey) ڈائسی کی وضع کی ہوئی تعریف نے انتظامی قانون کے صرف ایک پہلو کو یعنی افسران پر مدنیہ کے قابو کو خاص طور سے لیا ہے۔

انتظامی قانون کی بابت انگلش نظریہ سر ایون جیننگس (SIR IVON JENNINGS) کی وضع کی ہوئی تعریف سے ظاہر ہوتا ہے، ان کے قول کے مطابق "انتظامی قانون وہ ہے جو انتظام سے تعلق رکھتا ہو اور جو انتظامی مقصد ران کے نظام، اختیارات اور فرائض کا تعین کرتا ہو، یہ مام طور سے تسلیم شدہ نظریہ ہے اور اس کو آج کل کے بہت سے نمایاں عالموں نے مقصد لفظی تغیر کے ساتھ اختیار کر لیا ہے۔ ایک اعتبار سے یہ ڈیویس (DAVIS) کی وضع کی ہوئی تعریف سے وسیع تر ہے جبکہ (DAVIS) ان افعال کے طریقوں پر زور دیتا ہے جن کو انتظامی لیکنیاں اپنے اختیارات کی انجام دہی میں استعمال کرتی ہیں جیننگ طریقہ کار کا ذکر راست یا مخصوص طور سے نہیں کرتا ہے اس نے ان کو یہ سمجھ کر جوڑ دیا کہ ان کا نظام اختیارات اور فرائض، جیسے الفاظ سے منوئی اقتباس ہو سکتا ہے۔ اور یہ انتظامی قانون کی بابت امریکی اور انگریزی نظریہ میں بنیادی فرق معلوم ہوتا ہے۔ انگلش انتظامی قانون انتظامی جہات و عمل کے طریقہ کار پر اتنا زور نہیں دیتا جتنا امریکی انتظامی قانون جہاں قانون کے ایک شعبہ کو انتظامی عمل سے موسوم کیا گیا ہے۔ پھر بھی انتظامی قانون میں طریقہ کار کی اہمیت بہت نظر رکھنا ضروری ہے، جمہوریہ نظام میں انتظامی طریقہ کار کو بھی جمہوریہ ہونا چاہیے۔ متاثر ہونے والے طبقات کو نہ صرف پالیسی سازی بلکہ انتظامی پالیسی میں بھی حصہ لینا چاہیے۔ موجودہ نظریہ یہ ہے کہ طریقہ کاری کے دور میں تحقیقات کچھ کامیابی کے ساتھ قائم کیے جاسکتے ہیں بہلئے اس کے کہ انتظامی اختیارات پر دیگر ذریعہ سے قابو رکھنے کی کوشش کی جائے۔ فی الحال بنیادی مل طلب سوال یہ ہے کہ معقول طریقہ کار اور منصفانہ فیصلے کے قابو کے تصورات کو کس طرح ریاست کے انتظامیہ اختیار میں سرایت کرایا جائے۔ اس سے کامیابی کی زیادہ اُمید ہے، بہ نسبت اس کے کہ انتظامیہ پر عدالت کے ذریعہ قابو رکھنے کی کوشش کی جائے۔ اس تخیل ہی کی وجہ سے امریکی انتظامی قانون نے انتظامی اختیارات کے معقول استعمال کو یقینی کرنے کے لیے طریقہ کارانہ تحقیقات پر زیادہ زور دیا، کچھ حصہ

گزرا جب انجلیڈ کے فخر پر خیال نے بھی یہی روش اختیار کی۔ یہ اس واقعہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ فرینکس کمیٹی (FRANKS COMMITTEE) نے مختلف ٹریبونلوں اور بظاہر عدالت جماعتوں کی کارکردگی کی بہت تفصیلی تفتیش کی اور اس کے نتیجہ میں پورے نظام کے عمل میں مندرجہ طریق کار اور اصلاح واقع ہوئی۔

گریفٹ اور اسٹریٹ (GRIFFTH AND STREET) نے جوائنٹلڈ کے انتظامی قانون کے مشہور تشریح کنندگان میں ہے، جیننگ کی وضع کی ہوئی تعریف پر دودھ بھر دینا کیونکہ ان کا کہنا ہے کہ جیننگ نے دستوری قانون کی ”جس کا اپنے عام معنی میں انتظامیہ مقتدران کو منظم کرنے میں بڑا ہوتا ہے، امتیاز از تشریح نہیں کی۔ دوسرے مفہوم میں بھی یہ بہت وسیع تعریف ہے۔ کیونکہ اس قانون کے لیے جو ان مقتدران کے اختیارات کا تعین کرے اپنے امداد دہندگان کو مزید کمزور کر دینا، شہری اور دیہی منصوبہ بندی، قومی کول بورڈ اور شخصی صنعتی خدمات کے متعلق ایکٹوں کی جمائیز شامل کرنا لازمی ہے، بے شک قریب یا ہر موضوع قانون انتظامیہ مقتدران کے اختیارات اور فرائض کو کسی حد تک متاثر کرتا ہے۔ اگرچہ انتظامی قانون کا اثباتی یا اصل قانون سے تعلق نہ بھی ہو، پھر بھی جیسا کہ (GRIFFTH AND STREET) نے خود کسی حد تک تسلیم کیا ہے، اثباتی و اصل قانون کا مطالعہ انتظامیہ پر قابو رکھنے کے لیے ضروری ہے، مثال کے طور پر اس سوال کے جواب کے لیے کہ آیا قدرتی انصاف کے اصولوں کو زیادہ حد تک ایک مقتدر رکنس طریقے سے برتتے ہیں کہ اس موضوع قانون پر نظر ڈالنی ہوگی جس کے تحت وہ عمل کرتا ہے۔ مزید یہ کہ اس سوال کو کہ آیا اس مقتدر نے اپنے اختیار کا یہاں استعمال کیا ہے (یعنی غیر متعلقہ چیزوں پر غور کر کے عمل کیا، اثباتی و اصل قانون کی جمائیز کے حوالے سے طے کرنا ہوگا۔

ایک مد بندی جس کا جیننگ کے وضع کیے ہوئے فقرے ”قانون انتظامیہ پر مامور کرنا ضروری معلوم ہوتا ہے، یہ ہے کہ محض اندرونی انتظام اور انتظامی ایجنسیوں کے اصرام کے معاملات کو انتظامی قانون کے دائرے سے خارج کر دیا جائے۔ ایسے معاملات جیسے ملک کی بھرتی، رخصت، ترقی، مد بندی کے قواعد وغیرہ، بلکہ انتظام کے حلقہ عمل میں آتے ہیں نہ کہ انتظام قانون کے حلقے میں اس کی وجہ سے کہ وہ معاملات جو انتظامی ایجنسیوں کے عمل سے متعلق ہیں شہریوں کی انفرادی حیثیت اور متعلقہ ایجنسی کے درمیان ہر تاؤ پر زیاں

مداخلت نہیں کرتے ہیں۔ لیکن پہلی اس بات کا اندازہ لگانے کے لیے کہ آیا اختیار عام ملا پر غور کرنے کے بعد اذیت خیر جانہاری سے استعمال کیا گیا اور مقتدر ہمارے استعمال کیا کسی ایجنسی کی عام ساخت پر غور کرنا اکثر ضروری ہوتا ہے۔ مزید یہ کہ اندازہ کہ کس قدر قابو کی مشینری کسی محکمے کی ایجنسی کے اندر موجود ہے اس کی ساخت پر غور کرنے کے بعد ہی لگایا جاسکتا ہے۔

انتظامی قانون کی وسعت اس کے اجزاء اور دائرہ عمل کو معین کرنے کے لیے ایک اطمینان بخش اور معقول تعریف حسب ذیل ہے۔ "انتظامی قانون انتظامیہ کے اجزاء کی ساخت اختیارات۔ افعال ان کے اختیارات کے مدد۔ ان کے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں اختیار کیے جانے والے طریقوں اور طریقہ کار۔ ان کے اختیارات پر قابو رکھنے کے طریقوں کے (جن میں کسی شخص کو ان کے افعال سے حقوق پر مداخلت کی وجہ سے مل سکنے والی قانونی دادرسی شامل ہے) متعلق عمل پیرا ہوتا ہے۔"

اس تعریف کے چار اجزاء ہیں (اول) انتظامیہ کے اجزاء کی تشکیل اور اختیارات کی بابت یہ بیان اور پوزیشن کی ہوئی پابندی کے تابع ہے (دویم) انتظامی مقتدران کے اختیارات کی حد کے متعلق (سوم) ان اختیارات کے استعمال میں اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کے متعلق۔ (چ) کل انتظامی قانون کا مطالعہ صرف بیرونی قابو پر زور نہیں دیتا بلکہ اس کا ردائیوں اور طریقہ کار پر بھی زور دینا ہے جن کو مقتدران خود اپنے اختیارات کے استعمال میں اختیار کریں۔ معقول اور مناسب طریقہ عمل ایجاد کر لینا ایک ایسا ذریعہ ہے جس سے انتظامیہ کو عطا کیے ہوئے وسیع اختیارات کے غیر واجب اور بیجا استعمال میں کمی آسکتی ہے۔ (چہارم) انتظامیہ پر مداخلت اور دیگر ذریعے سے قابو رکھنے کے متعلق اور یہ بہت اہم ہے "پبلک بہتری" اور "پبلک مفاد" کے نام سے آج کل کے انتظامیہ کی یورش سے فرد متاثر ہو جاتا ہے اور انتظامیہ کی منظم طاقت سے بچنے کے لیے خود کو نچتر ترین اور لاچار پاتا ہے۔ لہذا انتظامی قانون کا یہ مقصد ہے کہ مؤثر انتظام کیا جائے کہ حکومتی طاقت کا استعمال بموجب قانون ٹھیک اور درست قانونی اصولوں پر اور عقل و انصاف کے قواعد کے مطابق کیا جائے نہ کہ صرف انتظامی افسران کے وہم اور تلون مزاجی کی بنیاد پر یہ معیار کسی خاص انتظامی حکم سے ضروریہ شخصی کو مل سکنے والی دادرسیوں اور مداخلتوں کو مضبوط بنا کر حاصل کیا جاسکتا ہے۔



## حکومت قانون (RULE of LAW) اور

### انگلینڈ میں اس کا ارتقا

ڈائری (Dicey) نے ۱۸۸۵ء میں کہا ہے کہ حکومت قانون کے معنی ہیں باقاعدہ بنے ہوئے قانون کا۔ بے اصول اور خود مختارانہ طاقت کے اثر کے برخلاف۔ تفوق کامل اور طلبہ اور یہ خود مختارانہ طرز عمل، اختیار کی عمل یا حکومت کے وسیع اختیار تیزی کو خارج کرتا ہے۔ وہ دعو کرتا ہے کہ انگریز صرف قانون اور قانون ہی کے محکوم تھے، وہ انکار کرتا ہے کہ انگلینڈ میں حکومت اہل اقتدار کے خود مختارانہ اور اختیار تیزی پر مبنی اختیارات کے استعمال کی بنا پر تھی۔ جبکہ بہت سے ممالک میں حاکم وسیع اختیار تیزی پر مبنی اختیارات اور اقتدار استعمال کرتا تھا انگلینڈ میں اس قسم کی کوئی بات نہ تھی ڈائری کا قول ہے کہ جہاں اختیار تیزی بنا پر عمل ہو وہاں خود مختارانہ افعال کا بھی خدشہ ہوتا ہے جس کے باعث شہر قریں کی قانونی آزادی خطرے میں پڑ جاتی ہے۔

دوسری اہمیت جو ڈائری نے حکومت قانون کو دی وہ قانون کے سامنے مساوات تھی یا مساوی طور سے تمام طبقات کا ملک کی عام عدالتوں سے برتر بننے والے عام قوانین کے تحت ہونا تھا۔ وہ کہتا ہے کہ انگلینڈ میں ہر شخص اسی ایکٹ ہی کے مجبور قانون کے تابع ہے۔ وہ فرائض میں جہاں حکومت اور شہریوں کے درمیان معاملات کو فیصلہ کرنے کے لیے علاحدہ انتظامی ٹریبونل تھے راج ڈرائٹ ایڈمنسٹریٹیف (DROIT ADMINISTRATIF) کے اصول پر اعتراض کرتا ہے۔ وہ مزید کہتا ہے کہ انگلینڈ میں کوئی انتظامی قانون نہ تھا۔ اس کا مزید قول یہ ہے کہ حکومت کے متعلق نزاع کو نہٹالے کے لیے علاحدہ و جدا گانہ جہاتوں کے قائم کرنے اور ان معاملات کو عام عدالتوں سے باہر رکھنے کا انگلینڈ کے قانون میں کسی احکام نہ تھا اصرار تصور بنیادی طور سے انگلینڈ کی روایات اور رسوم سے غیر مطابق تھا۔

ڈائری کے اس مقالے کا انگلینڈ میں انتظامیہ قانون کے ارتقا اس کے تسلیم کیے جانے پر بہت گہرا اثر پڑا۔ جہاں خاص فریب تک انتظامی قانون کی طرح انگلینڈ میں کسی چیز کے وجود کو تسلیم کرنے کے لیے لوگ تیار نہ تھے۔ ۱۸۸۵ء میں بھی ڈائری واقعات کے لحاظ سے

اپنے تجزیے اور تجویز میں غلط تھا۔ اس نے آج کی مستحیات و استحقاق خصوصی کو اس دستور کے اس مقولے کے پودے میں کہ بادشاہ کوئی غلطی نہیں کر سکتا ہے نظر انداز کر دیا اور اسی باعث پوری حکومت میں (آج بھی متعدد موضوعہ قوانین نے غلطی کو اختیار تیزی کی بنا پر مٹا کر) کرنے کے ایسے اختیار عطا کیے ہیں جن پر عام عدالتوں میں کوئی اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے لیکن ڈائری نے اس پر توجہ نہیں دی۔ اس نے انتظامی ٹریبونلوں کی نائش کو بھی نظر انداز کر دیا۔ ان کی ایک تعداد ۱۸۸۵ میں ہی وجود میں آچکی تھی۔ اس نے فرانسیسی، اصول کی اصل ماہیت کو بھی غلط طور سے سمجھا۔ اور غلط تفسیر کی اور جیسا کہ آگے ظاہر کیا جائے گا وہ اصول ایک لحاظ سے عام قانون (COMMON LAW) سے زیادہ انتظامیہ پر قابو رکھنے کے لیے مؤثر ہے۔ یہ ایک دل چسپ بات ہے کہ جب ڈائری انجلیٹڈ میں انتظامی قانون کے وجود سے انکار کر رہا تھا۔ اسکا جسر مینٹلڈ (MINTLAND) اس کے نمودار ہونے کو اہمیت دے رہا ہے۔ لیکن ۱۹۱۵ تک مشہور رائیس ادر ایج (RICE AND ARLIGE) کے بعد خود ڈائری نے انجلیٹڈ میں انتظامی قانون کے نمودار ہونے کا احساس کر لیا۔ ڈائری نے کہا کہ انجلیٹڈ میں اشتراکی تصورات کے شر سے قانون افسر ایج بار رہا تھا۔ اس نے توجہ دلائی کہ عدالتی اور مثل عدالتی اختیارات حکومت کے افسران کو عطا کیے جا رہے ہیں اور اس نے اس صورت کو اس بات سے منسوب کیا کہ حکومت کے کثیر تعداد میں ایسے فرائض اختیار کر رہی ہے جو اس کے قبل اس سے متعلق نہیں سمجھے جاتے تھے۔ پھر بھی ڈائری کا قول ہے کہ انجلیٹڈ میں واقعی کوئی انتظامی قانون نہیں ہے کیونکہ عام قانون کا تقویٰ غالب ہے۔

اگرچہ ۱۹۱۵ء میں ڈائری نے بادل ناخواستہ انجلیٹڈ میں انتظامی قانون کی شروعات کا اندازہ کر لیا تھا پھر بھی اس کے بعد نمایاں طور سے حالات میں تبدیلی واقع ہوئی۔ بڑے پہلے نے پرجب غلطی نے اختیارات حاصل کیے تو خطرے کا اندیشہ سمجھ کر لارڈ ہیورٹ (LARD HEWART) نے اپنی کتاب نئی مطلق العنانی فرمانروائی (NEW DIPOTISM) میں غلطی کے برہنے ہوئے قانون سازی اور فیصلے کے اختیارات پر شدید حملہ کیا اور آگاہ کیا کہ افسران کو اپنے اختیارات کو بجا طور سے استعمال کرنے کے وسیع مواقع مل گئے ہیں۔ کہا گیا کہ افسری حکومت ملک کی اصل فرمان بردار ہوئی ہے اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ تعزیروں کے اختیارات کی اہمیت ایک کمپنی کا جس کو (DONOUGHMORE COMMITTEE) بھی کہتے ہیں ۱۹۲۹ میں

تقریر کیا گیا تاکہ وہ (الٹ) بطور تفویضی قانون سازی (ب) بطور عدالتی یا مثل عدالتی فیصلہ دیکھے کہ ان اختیارات پر غور کرے جو تاج کے وزرا استعمال کرتے ہیں یا ان کے حکم کے تحت استعمال کیے جاتے ہیں یا جن کو وہ اشخاص یا جماعتیں استعمال کریں جن کا تقرر وہ وزراء مخصوص طور سے کریں، ایمر رپورٹ دے کہ پارلیمنٹ کا اقتدار کئی اور قانون کی فوقیت کے دستور اصول کا تعین کرنے کے لیے کون سے تحتیقات مناسب اور ضروری ہیں یا (CAR) کے قول کے بموجب سوالات اس کمیٹی کے سامنے پیش ہوئے وہ یہ تھے کہ آیا برطانیہ ڈاؤسی کے معیار سے ہٹ گیا ہے اور اگر ایسا ہے تو کونسا تیز ترین طریقہ اس کو واپس لانے کا ہے۔ کمیٹی نے اپنی رپورٹ ۱۹۳۲ میں پیش کی۔ اس کو ہوتی ہوئی ترقیات میں کوئی بنیادی نقص نہیں معلوم ہوا۔ پھر بھی اس میں تسلیم کیا گیا کہ استقامت کے لیے اپنے اختیارات کو بجا طور سے استعمال کرنے کے مواقع تھے اور اس لیے قابو اور نگرانی کی مشینری کو مضبوط بنانے کے لیے متعدد تجاویز کیں۔ اس رپورٹ نے موجودہ انتظامی قانون کے تین خاص نقوش کی طرف توجہ دلائی، یعنی:

- (۱) تحتی قانون سازی کی اشاعت اور اس پر قابو کی بابت کی ہوئی ناکافی تجاویز۔
- (۲) رعایا کے تاج کے خلاف فعل (TORT) کی بنا پر مقدمہ نہ دائر کر سکنے کی وجہ سے قانون میں خلا۔

(۳) وہ حد جس تک استقامت پر قابو اور نگرانی کا اختیار عدالتوں کے ملحقہ اختیار سے خارج ہو رہا تھا اور پارلیمنٹ جس کو مخصوص ٹریبونوں اور تحقیقاتی جماعتوں کے سپرد کر رہی تھی۔

ان تجاویز کا نتیجہ یہ ہوا کہ ایوان عام (HOUSE OF COMMON) میں ۱۹۳۳ء میں قانونی ہدایات پر ایک کمیٹی قائم ہوئی۔ ۱۹۳۶ء میں تحتی قانون سازی کے متعلق امور کو کسی حد تک صاف ستھرا اور معقول بنانے کے لیے قانونی ہدایات ایکٹ (STATUTORY INSTRUMENT ACT) وضع کیا گیا اس ایکٹ کی خصوصیت یہ کہی جاتی ہے کہ اسی نے بغاوت تحتی قانون سازی کے لیے ایک جامع مجموعہ وضع کیا، اس نے قانونی ہدایات کی اشاعت کے لیے قوانین بنائے اور پارلیمنٹ کے سامنے پیش کیے جانے کے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کی۔ ۱۹۴۰ء میں پارلیمنٹ کے تاج کے خلاف دیوانی کارروائیوں کی نسبت قانون کو معقول اور مناسب بنانے کے لیے تاج کارروائی

ایکٹ: (CROWN PROCEDURE ACT) وضع کیا۔ اس کمیٹی کی رپورٹ کی بابت یہ کہا جاسکتا ہے کہ وہ انجلیڈ میں انتظامی قانون کو منظم کرنے کے لیے پہلا قدم تھا۔

پھر کریمل ڈاؤن انئیر (CRICHEL DOWN AFFAIR) کا معاملہ واقع ہوا۔ فدایت فضائیہ نے جبراً ایک قطعہ آراضی جنگ کے دوران میمازی کی ریج کے لیے خریدی۔ اختتام جنگ کے بعد پہلے مالک آراضی نے اس کو خرید کر واپس لینا چاہا، کیونکہ وہ اس وزارت کے لیے درکار نہیں رہ گئی تھیں۔ لیکن وہ فدایت نہایت کو ایک نوئی فارم کی طرح استعمال کرنے کی عرض سے متقل کر دی گئی پہلے مالک کے مطالبے کو متعدد افسران نے بہت ہی لاپرواہی سے برتا اور یہ ناقص انتظام خیال کیا گیا۔ اس معاملے کے باعث نہ صرف وزیر نہایت کو استعفا دینا پڑا بلکہ انتظامیہ کے فیصلہ دینے کے اصول پر غور کرنے کے لیے فریکس کمیٹی (FRANK COMMITTEE) کا تقرر ہوا۔ اس کمیٹی کی تحقیق اور سفارشوں کا:

بنامہ ۱۹۵۸ء میں ٹریبونل اور تحقیقات ایکٹ (TRIBUNAL AND ENQUIRIES ACT) وضع کیا گیا اور اس کا مزید نتیجہ یہ ہوا کہ ٹریبونل کی بابت کونسل (COUNCIL ON TRIBUNAL) تقرر ہوا اور ملک میں ٹریبونلوں اور تحقیقاتی جاموں کے طرز عمل میں متعدد طریق کار اور اصلاحات کی متعین۔

۱۹۵۷ء تک تفویضی قانون سازی اور انتظامیہ کے فیصلہ دینے کے اختیارات کے دائرے کی تفتیش کی گئی تھی اور اس میں کچھ اصلاح بھی کی گئی تھی لیکن دیگر انتظامی حلقے کو نظر انداز کر دیا گیا تھا۔ اس کام کو شش نے جو ملکہ قانون کے

بین الاقوامی کمیشن (INTERNATIONAL COMMISSION OF JUSTICE) کا ایک بازو ہے انجام دیا۔ ۱۹۶۱ء میں ایک رپورٹ شائع ہوئی جس میں امبدسمین (OMBADSMAN) کے تقرر کی تجویز کی گئی تھی۔ مائٹ رپورٹ (WHYTT REPORT) سے موصولہ رپورٹ میں بھی یہ تجویز کی گئی کہ ایک ایسا عالم انتظامی ٹریبونل قائم کیا جائے جس میں ان تمام فیصلوں کے خلاف جو اختیار تیزی کی بنا پر صادر کیے گئے ہوں اور جن سے اپیل نہیں کی جاسکتی ہو اور احمات کی بنا پر اپیل دائر کی جائے۔ ان تجاویز میں مقرر ہے کہ انتظامی اختیارات پر مدالتی قابو کا اس وقت موجود نظام کافی نہیں تھا اور یہ کہ اس کو مضبوط بنانے اور قابو میں تیزی میں اضافہ کر کے اس کی تکمیل کرنے کی ضرورت ہے۔ ۱۹۶۷ء میں انجلیڈ نے امبدسمین (OMBADSMAN)

کا اصول اختیار کر لیا۔

ڈانسی کے حکومت قانون کے تصور میں منفعت بھی ہے اور عدم منفعت بھی اگرچہ اختیار تمیزی کے اختیارات کا اور عدم مساوات کا مطلقاً وجود نہ ہونا اس انتظامی دور میں ممکن نہیں ہے پھر بھی حکومت قانون کے تشکیل کو انتظامی قانون دانوں نے عملہ کے اختیارات میں غیر مناسب افزائی کو روکنے اور اس پر قابو رکھنے کی غرض سے استعمال کیا ہے۔ حکومت قانون کے تصور نے عام قانون کے اصولوں کو اختیار کرنے والے مالک کو حکومت کے اختیار و طاقت پر روک تھام لگانے ادا ان کو ایک دائرے میں محدود رکھنے کے لیے ایک قسم کا فلسفہ عطا کیا ہے۔ اس نے ان مالک میں کسی وقت رائج انتظامی قانون کی جانچ پڑتال کرنے کے لیے ایک قسم کی کوئی جہتیا کی ہے۔ روایتی طور سے حکومت قانون کا مفہوم عدم اختیار خود مختار نہ ہے اور اس لیے ایک شخص انتظامیہ کے خود مختار نہ رہے اور اختیار تمیزی کے خلاف جملہ اور اس پر طریقہ کار یا دیگر ذرائع سے قابو رکھنے کی حمایت کر سکتا ہے۔ اسی طرح حکومت قانون کا تعلق عدالتوں کے تعویق سے ہے۔ لہذا اس تجزیہ کا قطعی نتیجہ یہ نکلا کہ عدالتوں کو انتظامی عمل پر قابو رکھنا چاہیے اور اس اختیار کی غیر مناسب تخفیف پر نکتہ چینی اور اعتراض کرنا چاہیے۔ انتظامی افعال پر عدالتی قابو اٹھلینڈ میں آج تک انتظامی قانون کا محور ہے۔ اسی بنا پر انتظامی عمل پر عدالتی نظر ثانی کی بنیاد قائم ہے، کیونکہ عدلیہ اس بات پر نظر رکھتی ہے کہ عدلیہ خود قانون کے اندر رہے اور اس سے تجاوز نہ کرے۔ اٹھلینڈ میں انتظامی قانون کے مختلف پہلوؤں کی تفتیش میں حکومت قانون کے تخیل سے اب بھی مدد لی جاتی ہے۔

کسی حکومت قانون کے تصور میں ایک نفی کا پہلو بھی رہا ہے۔ عرصہ تک ڈانسی کے مقالے نے اٹھلینڈ کے لوگوں میں اطمینان اور آسودگی خطرے سے تحفظ کا احساس پیدا کر رکھا تھا۔ یہاں تک کہ وہ انتظامی قانون کے ظہور اور اس کی غما کو دیکھنے سے قاصد ہے جب تک کہ ان کو پُر زور آوازوں سے چوکھا نہیں دیا گیا، اس کا نتیجہ یہ رہا کہ انتظامی قانون بطور قابل مطالعہ موضوع بہت تاخیر سے منظر پر آیا، لیکن اس تخیل کا سب سے بڑا نقص یہ رہا کہ عدالتی قابو کو پھر برائی کے لیے اکیر عالم سمجھ کر اس کی اثر اندوزی پر غلط اعتبار کیا گیا اور کچھ غیر عقلی رویہ فرانس کے نظام کے ساتھ بڑا گیا۔ لوگ اب بھی یقین کرتے ہیں کہ جب تک

عدالتیں موجود ہیں وہ انتظامیہ کے تمام افعال پر قابو رکھ سکتی ہیں۔ عدالتوں پر عمل درآمد کے دائرہ عمل سے باہر انتظامیہ پر قابو رکھنے کے دیگر ذرائع کو اختیار کرنے کی راہ میں مزاحمت پیدا کر دی۔ فرانز کے نظام کے پُر غور مطالعہ سے متعدد علماء اس نتیجہ پر پہنچے کہ ججڈ کی بہ نسبت وہاں عملیہ پر بہت زیادہ موثر قابو ہے اور یہ کہ فرانسیسی نمونہ کی عدالتیں قائم کر کے انتظامیہ کی زیادتیوں کے خلاف بہتر تحفظ حاصل ہو سکتا ہے۔ اس بارے میں فرینکس کمیٹی کے سامنے دو تجاویز رکھی گئیں۔

(۱) ٹریبونل اور بنظر عدالت جماعتوں کے فیصلوں اور نیز سخت اور غیر واجب انتظامی فیصلوں کے خلاف اپیلوں کی سماعت کے لیے ایک عام انتظامی اپیل ٹریبونل قائم کیا جائے۔

(۲) ہائی کورٹ میں ایک نیا شعبہ موسومہ انتظامی شعبہ قائم کیا جائے جس کو عام اپیلی اختیار سماعت حاصل ہو جیسا کہ نمبر ایک میں کہا گیا ہے۔ فرینکس کمیٹی نے دونوں تجاویز نامنظور کر دیں۔ کمیٹی نے یہ نتیجہ نکالا کہ مناسب نظام اپیل یہ ہو گا کہ ابتدائی ٹریبونل کے فیصلہ سے ایک عام اپیل ٹریبونل کو ہوا اور اس کے بعد قانونی مسئلہ کی بنا پر عدالت میں اپیل کی جائے۔

لیکن فرینکس کمیٹی کی رائے مذکورہ بالا تجاویز کی تائید کرنے والوں کو خاموش نہ کر سکی۔ شلانڈیزی لینڈ میں جہاں عام قانون کا نظام ہے، ہائی کورٹ میں ایک نیا شعبہ قائم کیا گیا ہے۔ ابھی مال میں اٹھلینڈ میں جسٹس نے اسی قسم کی تجویز دوبارہ پیش کی۔ آسٹریلیا میں دولت متحدہ انتظامی نظر ثانی کمیٹی (COMMON WEALTH ADMINISTRATIVE REVIEW COMMITTEE) نے ۱۹۶۱ء میں شائع کی ہوئی اپنی رپورٹ میں دولت متحدہ انتظامی عدالت اور انتظامی نظر ثانی ٹریبونل کو قائم کرنے کی تجویز کی۔ عدالت کو دولت متحدہ کے افسران اور جماعتوں پر اختیار نظر ثانی ہونا چاہیے۔ اس طرح کی ایک مخصوص عدالت ایک عرصہ کے دوران خود اپنا مخصوص علم حاصل کرے گی اور انتظامیہ دائرے تخلیق طور سے عمل کرنے کے قابل ہو جائیں گے اختیار تیزی اور واقعات کی بنا پر صادر کیے ہوئے فیصلوں پر نظر ثانی کا کام ٹریبونل انجام دے گا اس ٹریبونل کا خاص تعلق واقعاتی فیصلوں اور اختیار تیزی کے غیر واجب وہی احتمال پر نظر ثانی کرنے سے رہے گا۔

متذکرہ بالا سے واضح ہے کہ اس وقت بہت زیادہ رجحان خیال اس طرف ہے کہ کس طرح انتظامی قانون کی اصلاح مالک دولت متحدہ میں کی جائے۔ اب ڈائری نے تصور

حکومت قانون کی سحر آری ختم ہو گئی تھی۔ اب عام طور سے یقین ہونے لگا ہے محض عدالتی نظریاتی انتظامیہ کے افعال پر قابو رکھنے کے لیے موثر قابو مشینری نہیں ہو سکتی ہے اور یہ کہ ڈروٹ ایڈمنسٹریٹیف (DROIT ADMINISTRATIF) کے کچھ اصول عام قانونی نظام میں داخل کر دینے چاہئیں تاکہ انتظامیہ پر ایک موثر قابو مشینری دستیاب ہو سکے۔

ان سب پہلوؤں کو مد نظر رکھتے ہوئے یہ کہا جاسکتا ہے کہ جب ایک طرف حکومت قانون کے تصور نے اشخاص کی روایتی و بنیادی خود اختیاری اور عدلیہ کے تحفظ اور اس کے قائم رکھنے میں مدد دی دوسری طرف اس نے ایک غیر عقل نظریہ پیدا کیا۔ یہاں تک کہ لوگ حالات کی اصلیت کا سامنا کرنا پسند نہیں کرتے ہیں۔ انتظامی دائرہ عمل میں اصلاحی قدم اٹھاتے ہیں، اگر اس سے کوئی کے تصورات پر کیے ہوئے عقیدے سے صریحی انحراف کا خدشہ ہو۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ ابھی تک انگریزی انتظامی قانون ارتقاء کے واضح اور قابل اطمینان اصول بن سکا۔

## علیحدگی اختیارات اور یونائیٹڈ سٹیٹس (UNITED STATES)

### میں اس کا ارتقا

اگرچہ حکومت قانون انجلیٹڈ میں انتظامی قانون کے تسلیم کیے جانے میں سبدا رہن گیا ہے ”علیحدگی اختیارات“ کے تصور نے یونائیٹڈ سٹیٹس میں انتظامیہ افعال اور انتظامی قانون کے تخیل پر بہت گہرا اثر ڈالا ہے علیحدگی اختیارات کا اصول امریکی دستور میں مقرر ہے۔ وہ حکومت کے تینوں اجزاء کو ایک دوسرے سے علاحدہ رکھنے کے اصول کو بہت اہمیت دیتا ہے اس کے بموجب قانون سازی عدلیہ کے اختیارات کو استعمال نہیں کر سکتی ہے اور عدلیہ دیکھ دو اختیارات کو استعمال نہیں کر سکتی ہے۔ یو۔ ایس۔ اے (U.S.A) کا طرز حکومت جس کو صدارتی کہتے ہیں اس اصول پر مبنی ہے کہ عدلیہ اور عدلیہ کے اختیارات میں علیحدگی ہونی چاہیے۔ یہ صورت انجلیٹڈ اور ہند کے نظام حکومت سے مختلف ہے، جہاں پارلیمنٹری حکومت عمل پیرا ہے اور جو عدلیہ اور عدلیہ کی ہم آہنگی پر مبنی ہے پھر بھی ”علیحدگی اختیارات“ کے اصول کاشتت سے اطلاق یونائیٹڈ سٹیٹس میں بھی نہیں ہوتا ہے۔

اور خود دستور میں اس کے کچھ مستثنیات تسلیم کیے گئے ہیں۔ مثال کے طور پر کانگریس کے پاس کیے ہوئے بل پر صدر حق نامنطور (veto) استعمال کر سکتا ہے اور اس حد تک کہا جاسکتا ہے کہ صدر عملہ عمل انجام دیتا ہے مزید یہ کہ چند اعلیٰ افسران کے تقررات پر سینٹ (SENATE) کی صامندی دیر کا رہوتی ہے۔ اور صدر کے کیے ہوئے بیان نافذ نہیں ہوتے جب تک سینٹ اُن پر صامندی نہ دے۔ اس حد تک کہا جاسکتا ہے کہ سینٹ عملہ کے افعال انجام دے رہی ہے یہ ایک جزئیہ کچھ افعال دوسرے جن کا انجام دینا روک اور توازن کی بنا پر صحیح قرار دیا جاتا ہے۔ یعنی ایک جز کے افعال پر دوسرا جز کسی حد تک روک لگاتا ہے۔ علیحدگی کا اصول انتظامیہ قانون پر اثر انداز ہوا اور خود بھی اس سے متاثر ہو گیا۔ حکومت پر آج کل کی سوسائٹی کے متعدد پیچیدہ سماجی اقتصادی مسئلوں کو حل کرنے کے مطالبات کی وجہ سے نئے ادارے قائم کیے گئے اور نئے کام کے طریقے ایجاد کیے گئے جس سے علیحدگی کا اصول بڑی حد تک بیکار پڑ گیا۔ پھر اگرچہ اس اصول میں شکاف پڑ گیا پھر بھی نتیجی انتظامی قانون اس سے متاثر ہوا اور کچھ حد تک اس نے ترتیب پائی۔ اس بے لوح علیحدگی کے اصول میں پہلی رد و بدل اس وقت ہوئی جب عدالتوں نے تسلیم کر لیا کہ عملہ کو قانون سازی کے اختیارات عطا کیے جاسکتے ہیں اور اس طرح تفویضی قانون سازی ہو۔ ایس۔ اے۔ میں رائج ہوئی لیکن علیحدگی کے اصول کی وجہ سے عدالتوں نے تجویز کی کہ کانگریس عملہ جز کو غیر محدود اختیارات عطا نہیں کر سکتی ہے اور یہ کہ اس کو خود وہ پالیسی قائم کرنا چاہیے جس کو عملیہ قاعدہ سازی میں اختیار کرے۔ یونائیٹڈ سٹیٹس میں انکلیبنڈ اور ہند کی طرز پر کمیٹی کے ذریعہ تفویضی قانون سازی پر قانون سازی کے قابو رکھنے کی ترقی نہ ہونے کی وجہ کچھ حد تک علیحدگی کا دستوری اصول ہے۔ علیحدگی کے اصول پر مزید مداخلت اس وقت ہوئی جب عملہ کو فیصلے کرنے کے اختیارات عطا کرنا تسلیم کیا گیا اور زیادہ گہرا شکاف علیحدگی کے اصول میں ان قانونی کمیشنوں کے وجود میں آنے سے ہوا جن کا کام کارکردگی کے نئے حلقوں پر غور کرنا ایران کی ضابطہ بندی کرنا تھا اور جن کو تعینش اور مقدمہ چلانے کے اختیار کے ساتھ ساتھ تینوں اختیارات یعنی ”قانون سازی“ قانون کو عمل میں لانے اور فیصلہ کرنے کے عطا کیے گئے تھے۔ بہت عرصہ تک اس پر بحث جاری رہی کہ آیا ایسی جماعتیں دستور کے مطابق ہیں یا نہیں۔ لیکن ایسی جماعتیں عرصہ سے موجود ہیں اور وقت فوقتاً نئی بھی



قائم ہوتی جاتی ہیں لہذا ان کو موجودہ زمانے کے واقعات زندگی کا جزو تسلیم کیا جاسکتا ہے۔ سپریم کورٹ نے کبھی کبھی یہ فیصلہ نہیں دیا کہ ایک ہی ایجنسی کو تینوں اختیارات حاصل ہونا دستور کے خلاف ہے۔ اس اصول کے تحت نظریہ یہ رہا ہے کہ اگر کل طاقتیں اور اختیارات ایک ہی چیز میں مرکوز ہو جائیں تو اس کے طامانہ قوانین وضع کرنے، ان پر جابرانہ طور سے عمل کرنے اور ان کی من مانی طور سے بغیر کسی بیرونی قابو کے تعبیر کرنے کا خطرہ پیدا ہو جائے گا۔ اگرچہ اس زمانے کی یہودی ریاست میں مل طلب پیچیدہ سماجی و اقتصادی مسئلوں کی موجودگی میں اس اصول کا اطلاق بالکل سختی و درستی اور صحیح طور سے نہیں کیا جاسکتا ہے، پھر بھی یہ اصول فضول نہیں ہو گیا ہے۔ اس کی قدر اس بات میں ہے کہ وہ انتظامیہ کے خود مختارانہ اطوار کو روکنے کے لیے مؤثر روک اور توازن کے لازمی ہونے پر زور دیتا ہے۔ لہذا اس اصول کے لیے یہ کہا گیا ہے کہ ”اس کا مقصد من موحی طور سے طاقت کو استعمال کرنے کے خلاف سیاسی تحفظات کو قائم کرنا ہے اس کا منطبق قطعی میلان کا منطبق ہے نہ کہ شدید جد بندی کا۔ اس اصول کا بڑا مقصد مرکزی اختیارات کو منتشر کر کے مطلق العنانی کو روکنا ہے، لہذا اس اصول کی سختی کے ساتھ پابندی کرتے ہوئے ممکن ہے کہ عملی طور سے فیصلہ کرنے کے اختیار کو دیگر اختیارات سے علامہ نہ کیا جاسکے۔ لیکن اسی ایک ایجنسی میں اندرونی طور سے تقییش اور فیصلے کے اختیارات کو علامہ کرنا ممکن ہو سکتا ہے جس کو انتظامی طریقہ کار ایکٹ — (ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT) ۱۹۴۶ء کرنا چاہتا ہے۔

تقاضائے حالات سے یونائیٹڈ اسٹیشن میں انتظامی قانون کا لازمی طور سے ارتقا ہوا، لیکن علیحدگی کے اصول سے اس کی طرف لاپرواہی کا انداز نہیں پیدا ہوا جیسی کہ صورت انگلیڈ میں عرصے تک ڈانسی کی سحر انگیزی کے باعث رہی۔ یو۔ ایس۔ اے میں اس کی طرف غور اور تنقید کرنے کا رجحان رہا۔ بہت سے لوگ یہ سمجھتے تھے کہ انتظامی قانون کی مناعی علیحدگی کے تصور پر تشدد کر رہی ہے، لہذا مسلسل بحث اس نئی پیدا ہونی صورت کی پسندیدگی اور مقبولیت پر ہوتی رہی۔

پہلے اصرار مطالب کیا گیا کہ اس نئے رجحان کی مکمل تقییش کی جائے اور اختیارات کے بحال استعمال کے خلاف مناسب تحفظ ایجاد کیا جائے۔ اس پر اصرار مطالبے کا نتیجہ

یہ ہوا کہ صدر نے اٹارنی جنرل کو انتظامی عمل پر نظر ثانی کرنے کے لیے ایک کمیٹی کا تقرر کرنے اور اس کی اصلاح کی بابت سفارشیوں کرنے کی ہدایت دی۔ اس کمیٹی نے ۱۹۴۱ء میں اپنی رپورٹ پیش کی، اس نے وفاقی (FEDERAL) حکومت کی مختلف ایجنسیوں کے اختیار کیے ہوئے طریقہ عمل کی مکمل تفتیش کی اور اختیارات کے بیجا استعمال میں تخفیف کرنے کے لیے متعدد سفارشیوں کیں۔

دوسری عالمی جنگ کی وجہ سے ان سفارشیوں کو قانونی اثر دینے کے لیے فوری اقدام نہ کیے جاسکے۔ لیکن کچھ عرصے کے بعد وفاقی نتیجہ یہ ہوا کہ انتظامی طریقہ عمل ایکٹ ۱۹۴۶ء (ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT) وضع کیا گیا۔

اس موضوعہ قانون کی بابت یہ کہا جاتا ہے کہ باہم تعادم رکھنے والے دونوں نظریوں کے درمیان ایک سمجھوتہ تھا۔ ایک نظریہ جس کی اشاعت قانونی پیشہ ورانہ گروہ تھے یہ تھا کہ انتظامی طریقہ عمل میں زیادہ یکسانی اور اس کی بابت تعین پیدا کرنے اور انتظامی اختیارات کے استعمال پر قابو رکھنے کی غرض سے عدلیہ کے رول کو وسعت دینے کے لیے انتظامیہ اختیارات کو محدود رکھنا چاہیے۔ دوسری طرف انتظامیہ ایجنسیوں کے نمائندگان تھے جو انتظامی افعال کی لچک اور گونا گونی کو برقرار رکھنا چاہتے تھے اور اگرچہ عدالتی نظر ثانی کے موجودہ دائرہ اختیار کی تخفیف نہیں چاہتے تھے پھر بھی یقیناً اس کی وسعت میں افزودنی نہیں پسند کرتے تھے۔

”انتظامی طریقہ عمل ایکٹ“ حکومت کی مستعدی اور افراد کی آزادی کے درمیان معقول توازن کی ختم نہ ہونے والی تلاش میں شہریوں کی طرف منصفانہ رجحان کے ساتھ اعتدالی ہم آہنگی ظاہر کرتا ہے۔ اس میں متعدد وعدے اور عمومی تجاویز مندرج ہیں۔ چند معاملات کی بابت وہ موجودہ قانون اور معمول کا صرف استقراری ایکٹ ہے۔ دیگر معاملات میں اس نے تغیر پیدا کیا۔ یہ صورت ۱۹۴۶ء کی سطح پر ہی قائم نہیں رہی بلکہ انتظامیہ پر زیادہ مؤثر قابو کی تلاش جاری رہی۔ اس صنف پر دوسرے ہوجریشن (SECOND HOUVAR COMMISSION) کی رپورٹ ہے جو کئی معاملات پر انتظامی طریقہ کار ایکٹ کی تجویزوں کو مضبوط بنانے کی سفارش کرتی ہے۔ اس کے بعد انتظامی جماعتوں کے اختیارات کے بیجا استعمال کے خلاف بہتر تحقیقات مہیا کرنے کے لیے وہ ایکٹ کئی اطراف پر ترمیم کیا گیا۔

## باب (۲) تفویضی قانون سازی تمہید

موجودہ زمانے کے تمام جمہوری ممالک میں بہت زیادہ رجحان اس طرف ہے کہ قانون سازی بہت زیادہ وسیع مقدار میں افعال ہوں جن کو تفویضی قانون سازی کہا جاتا ہے۔ عام معمول یہ ہے کہ غور طلب معاملہ کی بابت قانون سازی صرف تمام اصولوں اور پالیسیوں کے متعلق قانون پاس کرتی ہے اور قاعدہ سازی کے اختیارات حکومت یا بسا اوقات دیگر انتظامی ایجنسی کو عطا کرتی ہے۔

تفویضی قانون سازی کے اس طریق کار سے موجودہ زمانہ میں بطور عمل حکومت اس قدر عام طور سے اور بڑے پیمانہ پر کام لیا جاتا ہے کہ آج قانون سازی کا پاس کیا ہوا کوئی ایسا قانون نہیں ہے جو قانون سازی کا کچھ اختیار عمل کو تفویض نہ کرتا ہو۔ تفویضی قوانین کی اس قدر کثیر تعداد ہے کہ کتاب قانون (STATUTE BOOK) نہ صرف نامکمل رہی بلکہ غلط فہمی پیدا کرے گی جب تک اس کو ایسے وضع کیے ہوئے قانون کو اس کی ترمیم کرنے والے تفویضی قانون کے ساتھ نہ پڑھا جائے۔ کسی بھی جمہوری ملک میں قانون سازی تمام قانون

---

لے دیکھو کار (CAR) انگریزی انتظامی قانون متعلق ۱۹۴۱ (CONCERNING ۱۹۴۱)

ENGLISH ADMINISTRATIVE LAW 1941

سازی کے اختیارات اپنے ہاتھ میں نہیں لیتی ہے وہ ان اختیارات میں حکومت اور دیگر انتظامیہ ایجنسیوں کو شریک بناتی ہے۔

تفویضی قانون سازی کی اصطلاح دو مفہوم میں استعمال ہوتی ہے۔ اس کے معنی ہو سکتے ہیں۔

(الف) ماتحت ایجنسی کا اس کو قانون سازی سے تفویض کیے ہوئے اختیار قانون سازی کا استعمال۔

(ب) خود ذیلی قواعد جن کو ماتحت مقتدران اُن کو قانون سازی سے عطا کیے ہوئے اختیارات کے بموجب بناتے ہیں۔

انتظامی قانون داں ہوتے ہوئے ہم کو بنائے ہوئے قواعد سے زیادہ طریق کار سے دلچسپی ہے۔ اسی مفہوم میں اصطلاح ”تفویضی قانون سازی“ یہاں استعمال کی گئی ہے۔ ہند میں اصطلاح ”تحتی قانون سازی“ عام طور سے رائج ہے۔ یہ اصطلاح خیال دلاتی ہے کہ قانون ساز مقتدر قانون سازی کا ماتحت ہے۔ ہند میں تفویضی قانون سازی کے طریقہ کار سے بہت وسیع پیمانہ پر کام کیا جاتا ہے۔

دو مثالیں یہاں کافی ہیں، درآمد و برآمد (پرقابو) ایکٹ، ۱۹۴۰ (IMPORT AND EXPORT CONTROL ACT, 1947)

ایک مختصر آٹھ دفعات کا ایکٹ ہے مگر مرکزی حکومت نے اس موضوع قانون کے تحت اعلان اور نافذ کیے ہوئے تفویضی قانون کے ذریعہ درآمد و برآمد کی بابت لائسنس دینے کے متعلق ایک بڑی مشینری تیار کر لی ہے۔

لازمی اشیاء ایکٹ ۱۹۵۵ (ESSENTIAL COMMODITIES ACT, 1955)

کے تحت مرکزی اور ریاست کی کثیر تعداد میں احکام اور قوانین و قواعد کی اشاعت کی یہ خود ایک مختصر سی مدت ۱۶ دفعات کا ایکٹ ہے۔ لیکن اس کے تحت حکومت متعدد اشیاء پر قابو رکھنے۔ ان کی ضابطہ بندی کرنے۔ ان کی پیداوار نقل و حرکت۔ خرید و فروخت کی باہت عمل کرتی ہے۔

---

لے خاص دفعہ ۳ سے۔ کیس کے نیچے دیکھو۔ ادارہ قانون بند۔ انتظامی عمل لازمی اجناس ایکٹ ۱۹۵۵ (۱۹۶۴) بھی۔

تفویضی قانون (اوپر دیے ہوئے دوسرے مفہوم میں) مختلف ناموں مثلاً قواعد ضابطے ضمنی قوانین اور احکام وغیرہ سے موسوم کیا جاتا ہے اگرچہ اصطلاح قواعد زیادہ مستعمل ہے۔

اصطلاحات ضابطے اور ضمنی قوانین عموماً تفویض شدہ اختیار قانون سازی کے تحت متعدد قانونی کارپوریشنوں کے بنائے ہوئے قوانین کے متعلق استعمال ہوتی ہیں۔ عموماً ان کارپوریشنوں کے متعلق تفویضی قانون کی دو سطحیں ہوتی ہیں۔ خود حکومت کو قواعد بنانے اور نافذ کرنے کا اختیار ہے اور اس لیے حکومت کے ساختہ قواعد کا کارپوریشنوں کے بنائے ہوئے قواعد سے امتیاز رکھنے کے لیے بعد میں ذکر کیے ہوئے قواعد کے متعلق مختلف اصطلاح (ضابطے) استعمال ہوتی ہے۔ احکام کے ذریعہ تشہید و نافذ کیے ہوئے تفویضی قوانین کی مثالیں درآمد و برآمد پر قابو ایکٹ ۱۹۳۷ء اور لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ء میں ملتی ہیں۔ تفویضی قانون سازی کا اختیار عطا کرنے کے لیے موضوع قانون مختلف اصطلاحات استعمال کر سکتا ہے، مثلاً آمدنی ایکٹ ۱۹۰۱ء میں راست ٹیکس کے مرکزی بورڈ (CONTROLLED BOARD OF DIRECT TAXES) کو چند معاملات کے متعلق قواعد بنانے کا اختیار دیا گیا ہے۔ دفعات ۱۲۱-۱۲۲ کے تحت بورڈ مختلف ٹیکس مقتدران سے اہتمام دیکھے جانے والے امور کی تقسیم اور ان کو انھیں سوچنے کے لیے احکام کے ذریعہ تجاویز کر سکتا ہے۔

مزید یہ کہ دفعہ ۸- (K) کے تحت مرکزی حکومت سرکاری گزٹ میں شائع کیے اظہار نامے (NOTIFICATION) کے ذریعہ اس دفعہ سے دی ہوئی استثنائے کو کسی نئے قائم کیے

مل متعلق قانونی مقتدران کا ضابطہ بنانے کا اختیار ذیل میں درج ایکٹ میں ملے گا۔ زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۶ء، درآمد و برآمدی کارپوریشن ایکٹ ۱۹۳۸ء، قسباتی کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۳ء، ناریل کیٹی ایکٹ ۱۹۴۴ء، اور گودام (WAR HOUSE) کارپوریشن ایکٹ ۱۹۶۳ء۔ باب ۳ "ہدایات" کے تحت۔

مل متعلق قانونی مقتدران کا ضمنی قواعد بنانے کا اختیار ذیل میں درج ایکٹ میں ملے گا۔ کوآرمنٹ ایکٹ ۱۹۵۳ء، چائے ایکٹ ۱۹۵۲ء، دلی میونسپل کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۷ء۔

ہوئے کاروبار سے واپس لے سکتی ہے اور دفعہ ۸۰ (۲) نئے قائم کیے ہوئے کاروبار پر ملائی سے دیے جانے والے ٹیکس اور منقسم کے حوالے سے قواعد کے متعلق تجویز کرتی ہے۔ لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ تین اصطلاحات استعمال کرتا ہے۔ حکم۔ اعلان شدہ حکم اور اظہار نامہ جن کے ذریعہ حکومت اس ایکٹ کے تحت اختیار استعمال کر سکتی ہے، لیکن اصلیت میں ان مخصوص احکام وغیرہ کو اظہار نامہ میں شائع کرنا ضروری نہیں ہے، جبکہ ایک عام ماہیت کے حکم اظہار نامہ اور اعلان شدہ حکم کو سرکاری گزٹ میں شائع کرنا لازمی ہے۔

تفویضی قانون آسانی سے پہچان لیا جاتا ہے، جب ایسے الفاظ جیسے قواعد مضابطہ تحت قانون استعمال ہوئے ہوں لیکن اس کو کیسے پہچانا جائے، جب ایسے الفاظ استعمال نہ کیے گئے ہوں۔

کیا ایسے معاملات مثلاً تعین قیمت تعین اجرت اور تعین ٹیکس اپنی ماہیت میں قانون سازی سے متعلق ہیں، کیا مرکزی حکومت کو عطا کیا ہوا اختیار جیسا در آمد (پر قابو) ایکٹ، ۱۹۴۷ء کے تحت ہند کے گزٹ میں شائع کیے ہوئے حکم کے ذریعہ اشیا کی درآمد و برآمد کی مضابطہ بندی کرنے کا اختیار تفویضی قانون ہے۔ متعدد وجوہ سے بعض حالات میں یہ پہلو عملی اہمیت اختیار کر لیتا ہے۔ ایک اشاعت سے متعلق ہے۔ عموماً قانون سازی کے زمرے میں آنے والے احکام کی سرکاری گزٹ میں اشاعت ضروری ہے مگر ان انتظامیہ ماہیت کے احکام کی جن کا تعلق کسی مخصوص فرد سے ہو ایسی اشاعت ضروری نہیں۔ ان کی تعمیل صرف متعلقہ فرد پر ہی کرنی ہوتی ہے اس بارے میں لازمی اشیا (پر قابو) ایکٹ ۱۹۵۵ء کا حوالہ سبق آموز ہو سکتا ہے۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت مرکزی حکومت حکم کے ذریعہ متعدد چیزوں کی بیسے لازمی اشیا کی نقل و حرکت۔ ان کی تقسیم وغیرہ کی مضابطہ بندی کر سکتی ہے۔ دفعہ ۳ (د) کی تجویزوں کے تحت کسی عام قابلیت کے حکم یا کسی اشخاص کے طبقے کو متاثر کرنے والے حکم کی اشاعت سرکاری گزٹ میں لازمی ہے۔ لیکن کسی مخصوص فرد کے متعلق حکم کی اس فرد پر تعمیل کرنا کافی ہے بغیر گزٹ میں شائع کیے ہوئے۔

قانون سازی اور غیر قانون سازی اختیار کے درمیان امتیاز انتظامیہ سے اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کے نقطہ نظر سے بھی متعلق ہو سکتا ہے۔ مثلاً فیصلہ کرنے میں انتظامیہ کو قدرتی انصاف کے اصول پر عمل کرنا لازمی ہے اگرچہ وہ موضوعہ قانون جس کے تحت عمل کیا جاسکتا

ہے اس موضوع پر خاموش کیا ہو جب کہ موضوعہ قانون سازی کی صورت میں طریقہ کار کے معنی اس طرز کو اختیار کرنا ہوتا ہے جو متعلقہ موضوعہ قانون میں دیا گیا ہو۔ قانون سازی اور طرز قانون سازی افعال کے درمیان دو سرافرق طریقہ وضع اور عدالتی نظر ثانی سے متعلق رہے۔ مثال کے طور پر کسی انتظامیہ عمل پر فتوریت کی بنا پر اعتراض کیا جاسکتا ہے۔ لیکن یہ بہت غیر اغلب ہے کہ عام اطلاق رکھنے والے قواعد کے بنانے کے خلاف یہ اعتراض کامیاب ہو سکے۔ مزید یہ کہ تفویضی قانون سازی کی صورت میں عدالت اس کی دستوری صحت پر فیصلہ دینے اور یہ دیکھنے کے لیے کہ آیا اس ایکٹ میں خاص یا نمایاں پالیسی درج ہے یا نہیں اس ایکٹ پر غور کرتی ہے جبکہ انتظامی اختیار کی تفویض کی صورت میں عدالت اس سے زیادہ کسی چیز کو تلاش کرتی ہے۔ یعنی آیا عطا کیا ہوا اختیار تمیزی مطلق العنان یا بے قابو ہے یا نہیں اس کے معنی یہ ہیں کہ بعد میں ذکر کی ہوئی صورت میں موضوعہ قانون کے جو ان کے لیے اس میں وہ اشتباہ اور طریقہ کار نہ تخففات مندرجہ ہونے چاہئیں جن کے تابع وہ اختیار تمیزی استعمال کیا گیا ہو۔ قانون سازی اور غیر قانون سازی کے افعال کے درمیان فرق سختی تفویض کے سوال کے پیدا ہونے پر بھی معنی خیز ہے۔ ان سب مسائل پر بعد میں مناسب جگہوں پر غور کیا جائے گا۔

ہندیا دیگر ممالک میں کوئی ایسا معیار راجد نہیں ہوا ہے جس سے واضح طور سے معلوم ہو سکے کہ انتظامیہ کا کون سا عمل "قانون سازی" ہے۔ اس کی جانچ کے لیے ایک عام طریقہ یہ کہا جاتا ہے کہ عام اطلاق رکھنے والے قواعد کے بنانے کا اختیار، اختیار قانون سازی ہے اور مخصوص معاملات کی بابت احکام صادر کرنا انتظامی عمل ہے۔ بہت سے معاملات میں اس طریقہ جانچ کی مدد سے عمل قانون سازی کا دیگر قسم کے عمل سے امتیاز کرنا ممکن ہو سکتا ہے۔ مگر بہت سے ایسے معاملات بھی ہیں جہاں اس طریقہ جانچ کا استعمال کرنا دشوار ہو جاتا ہے، کیونکہ "عام" کا "مخصوص" سے امتیاز کرنا آسان نہیں ہے۔ مثال کے طور پر کسی شے کی قیمت کا تعین کرنے کا حکم عام اطلاق رکھنے والے دیگر طریقہ کار کا عدم ادب باب ۲ بھی۔

۱۵ ایکپریس اخبار ۷ جنوری ۱۹۵۸ء (EXPRESS NEWSPAPER, 7 JAN. 1958) (OF INDIA) پر پیمائش کے کسی ضمیمہ میں سوال پر غور کیا ہے کہ اس طریقہ سے قانون سازی اور عدالتی نظر ثانی میں امتیاز کیا جائے۔

والا کہا جاسکتا ہے اگر وہ شے چاول یا گیہوں ہو جس کو ہزاروں اشخاص پیدا کرتے ہیں مگر وہ مخصوص اطلاق رکھنے والا کہا جاسکتا ہے اگر وہ شے جما ہوا لوہے کا ذہید ہو جس کو بہت کم لوگ پیدا کرتے ہیں۔

ہند میں عدالتیں ابھی تک اس بنا پر عمل کر رہی ہیں کہ قیمت کو معین کرنا حکم صدر کرنا اختیار انتظامی عمل ہے نہ کہ قانون سازی کا لیکن ٹیکس کی شرح کو تعین کرنے کے اختیار کو قانون سازی سمجھا جاتا ہے۔

## حالات جن کے باعث تفویضی قانون سازی کا ارتقا ہوا

موجودہ جمہوریہ ریاست میں متعدد حالات تفویضی قانون سازی کے باعث ہوئے۔ زمانہ حال کی ریاست جیسا کہ اوپر ذکر ہو چکا ہے بہت وسیع معاذ پر تفویضی قانون سازی کا طریقہ کار مستقبل کے نامعلوم حالات سے متواتر ہم آہنگی پیدا کرنے اور تجربہ کے ماحصل کو بغیر قانون سازی کے لیے وقتاً فوقتاً ترمیمی ایکٹ پاس کرنے کی ضرورت پیدا کیے کام میں لانے کے لیے ایک مشینری ہٹیا کرتا ہے۔ ویڈ اور فلپ (WADE AND PHILLIPS) اس بات پر توجہ دلاتے ہیں کہ تفویضی قانون سازی زمانہ حال کی ضرورت کو پورا کرتی ہے یہ کہ خاص تجویزوں کو واضح کرنے غیر متوقع واقعاتی حالات کا سامنا کرنے منصوصاً کو عمل میں لانے کے بعد ضروری ہم آہنگی کو آسان بنانے کے لیے پارلیمنٹ کے ایکٹ سے کم بوجیل اور کم پیچیدہ اور اس سے زیادہ تیز رو کوئی چیز مہیا ہو جاتی ہے۔ زمانہ حال کی سوسائٹی کو بسا اوقات ایسے موقعوں کا سامنا کرنا پڑتا ہے جہاں مل قانون سازی کی فوری ضرورت پیش آتی ہے۔ یعنی ایسے حالات جیسے مددی دھمکی، نقصان نظم و امن، ہڑتال وغیرہ درپیش ہو سکتے ہیں۔ انتظامیہ کے پاس اگر ایسے وقت پر کام آنے والا اختیار نہ ہو تو ایسے حالات کا مقابلہ نہیں ہو سکتا ہے، قانون سازی اتنے کم وقت میں اجلاس منعقد کر کے اسی لمحہ قانون وضع نہیں کر سکتی ہے۔ لہذا یہ بات قرین مصلحت خیال کی جاتی ہے کہ حکومت کو ایسے اختیارات سے مسلح کیا جائے کہ حالات کے تقاضے کے مطابق قواعد و ضوابط کا اعلان کر کے وہ کم سے



کم وقت میں عمل کر سکے۔ دفاع ہند ایکٹ ۱۹۱۱ اس بات کی بہت فوریوں مثال ہے۔ ان حالات کی وجہ سے تفویضی قانون سازی زمانہ حال کے طریق کار کی حیثیت سے کارآمد لازمی ہونا قابلِ ترک خیال کی جاتی ہے۔ ایک زمانہ محتاج تفویضی قانون سازی پر یہ اعتراض کیا جاتا تھا کہ وہ غیر جمہوری ہے اور انتظامیہ کے مطلق العنان اختیار کا اضافہ ہے لیکن ایک عرصہ کے دوران اس کی طرف سے یہ متفرق ہو گیا۔ اب ہمارے سیاسی سماجی عمل اور لوگوں کی روزمرہ کی زندگی کا انصرام کرتی ہے۔ وہ ملک کی سماجی اقتصادی ترقی و اصلاح کے ایک بڑے جنک کی رہنمائی کرنے میں مشغول ہو گئی ہے۔ ہند میں حکومت آزادی کے بعد جمہوری ذرائع سے جس میں مختلف کارکردگی خصوصاً نجی تجارت اور بیوپار کی منصوبہ بندی اور ان پر قابو شامل ہے، سوسائٹی کو ایک اشتراکی نمونہ قائم کرنے کی کوشش کر رہی ہے۔ ان تمام حالات نے زیادہ سے زیادہ قوانین کی ضرورت پیدا کر دی جمہوریہ سوسائٹی میں قانون سماجی اقتصادی تغیرات و اصلاحات کا تسلیم شدہ معاون ہے۔ قانون کے مطالبہ نے جس کے کرنے سے لوگ کبھی سیر نہیں ہوتے، قانون سازی پر جو صرف قانون سازی ہی نہیں کرتی بلکہ ایسے افعال بھی انجام دیتی ہے جیسے حکومت پر نگرانی۔ اس کی پالیسیوں پر بحث کرنے اور ان پر اثر انداز ہونا۔ ٹیکس لگانے اور اخراجات کی تبادیل پر بحث کرنا لوگوں کی شکایتوں کو بحث کے لیے پیش کرنا وغیرہ۔ کام کا بہت بڑا بار ڈال دیا۔ لینینز فیری (LIANEZ FAIRE) کے دور میں جب حکومت کے افعال محدود تھے، قانون سازی کے لیے تمام درکار قوانین کا وضع کرنا ممکن تھا۔ مگر آج امداد کے پورے کام کو وہ اپنے ہاتھ میں نہیں لے سکتی ہے۔ قانون سازی کے وقت میں کفایت شعاری کا ایک طریقہ تفویضی قانون سازی ہے۔

قانون سازی یہ خود کو صرف خاص خاص پالیسیوں اور اصول قائم کرنے تک محدود رکھتی ہے۔ اور ان کی تکمیل کرنے اور تفصیلات قائم کرنے کے عمل کو متعلقہ انتظامی افسیوں کے لیے چھوڑ دیتی ہے۔ اگر قانون سازی جاع قوانین جن میں تمام تفصیلات شامل ہوں وضع کرنے کی کوشش کرے تو اس کے کام کا بار اس قدر زیادہ ہو جائے گا کہ وہ ایسے

لے وزیر کے اختیارات پر کیشی۔ رپورٹ ۵۱.۲۳.۵۰۴ (۱۹۴۲)

ٹے لارڈ میورڈ کا THE NEW DISPOSITION

مختلف معاملات پر قوانین وضع کرنے سے قاصر رہے گی، جن کا پبلک اس سے مطالبہ کرے اور جن کو صرف قانون سازی ہی اکیٹ کی شکل میں وضع کر سکتی ہے لہذا یہ ضروری ہے کہ قانون سازی کو تفصیلات کو قائم کرنے کے عمل سے متبرک کر دیا جائے تاکہ وہ اپنے وقت کو بہتر طور سے لازمی اصولوں اور پالیسیوں پر غور کرنے میں صرف کرے۔ مزید یہ کہ اگر ہر قانون جس کو قانون سازی وضع کرے تفصیلات کے ساتھ مکمل ہو تو اس اکیٹ کے بہت پیچیدہ اور بوجمل ہو جانے کا اندیشہ ہے اور عام انسان کے لیے اس کو سمجھنا مشکل ہو جائے گا۔ مزید یہ کہ ریاست کی زمانہ حال کی سرگرمیاں سماجی اقتصادی معاملات سے متعلق ہیں۔ قانون سازی بہت تکنیکی اور پیچیدہ امر ہو گیا ہے، زیر غور پالیسیوں کو پوری طرح سے عمل میں لانے کے لیے خصوصی مہارت درکار ہے، اس کام کو بہتر طریقے سے انتظام کے ماہرین انجام دے سکتے ہیں نہ کہ ممبران قانون سازی جو زیادہ تر معمولی علم رکھتے ہیں اور ان معاملات میں ماہر نہیں ہوتے۔ ایسے موقع بھی ہوتے ہیں جب اصلاح کے وسیع اور پیچیدہ منصوبوں کو عمل میں لانے کے لیے تمام تفصیلات کو پہلے سے بھی فراہم کر کے بل میں شامل کرنا مشکل ہوتا ہے، اس وجہ سے اس کے لیے ضروری تفصیلات کے فراہم کرنے کے عمل کو انتظامیہ کے ہاتھ میں چھوڑنا پڑتا ہے۔ اکثر پوری پالیسی کی تمام تفصیلات فراہم کرنے کے لیے متاثر ہونے والے اشخاص سے مشورہ کرنا ضروری خیال کیا جاتا ہے اور انتظار کیا جاتا ہے کہ وہ تفصیلات کو مکمل اور قطعی بنانے کے قبل ایسا کرے گا۔

ادھر ذکر کیے حالات کے علاوہ تفویضی قانون سازی اس وجہ سے بھی بہت پسندیدہ ہو گئی ہے کہ اس سے فائدہ یہ ہے کہ اس میں لوچ، لپک، تیزی اختیار اور تجزیہ کے لیے موقع ہے۔ عملاً آج کل کے بہت سے سماجی اقتصادی منصوبے قانون سازی کے مرحلے پر تجربہ کارانہ ماہیت کے ہوتے ہیں اور کوئی پیش بینی نہیں کی جاسکتی کہ مستقبل میں ان کو عمل میں لانے پر کیا کیا دشواریاں پیش آئیں گی۔

بسا اوقات قانون - قانون سازی میں بہت جلد بازی کے ساتھ پاس کیا جاتا ہے اس امید میں کہ انتظامیہ تجربہ کی بنا پر زیر غور مسئلہ کا صحیح حل نکال لے گا۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ ان منصوبوں کی تفصیلات کو عمل میں لانے کے دوران تجربہ کی روشنی میں ان کو

متواتر ہم آہنگ بنانے کی ضرورت پڑتی ہے۔ اگر ہر بار جب منصوبہ میں ہم آہنگی پیدا کرنا ہو معاملہ قانون سازی کو رجوع کیا جائے تو اس سے زیادہ وقت ضائع ہوگا اور قانون سازی پر بہت بار پڑے گا۔

تفویضی قانون سازی کا طریق کار مستقبل کے نامعلوم حالات سے متواتر ہم آہنگی پیدا کرنے اور تجربہ کے ماحصل کو بغیر قانون سازی کے لیے وقت فوقتاً ترمیمی ایکٹ پاس کرنے کی ضرورت پیدا کیے کام میں لانے کے لیے ایک مشینری مہیا کرنا ہے۔ ویڈ اور فلپ اس بات پر توجہ دلاتے ہیں کہ تفویضی قانون سازی زمانہ حال کی ضرورت کو پورا کرنی ہے۔ یہ کہ خاص تجویزوں کو واضح کرنے میں متوقع واقعاتی حالات کا سامنا کرنے کے منصوبے کو عمل میں لانے کے بعد ضروری ہم آہنگی کو آسان بنانے کے لیے پارلیمنٹ کے ایکٹ سے کم سے کم بوجھل اور کم پیچیدہ اور اس سے زیادہ تیز رو کوئی چیز مہیا ہو جاتی ہے۔

زمانہ حال کی سوسائٹی کو بسا اوقات ایسے موقعوں کا سامنا کرنا پڑتا ہے جہاں عمل قانون سازی کی فوری ضرورت پیش آتی ہے یعنی ایسے حالات جیسے ملک کی دھکی ہفتی نظم و امن، ہڑتال وغیرہ درپیش ہو سکتے ہیں۔ انتظامیہ کے پاس اگر ایسے وقت پر کام آجیلا اختیار نہ ہو تو ایسے حالات کا مقابلہ نہیں ہو سکتا ہے۔ قانون سازی اتنے کم وقت میں اجلاس منعقد کر کے اسی لمحہ قانون وضع نہیں کر سکتی ہے، لہذا یہ بات قرین مصلحت خیال کی جاتی ہے کہ حکومت کو ایسے اختیارات سے سلع کیا جائے کہ حالات کے تقاضے کے مطابق قواعد اور ضوابط کا اعلان کر کے کم سے کم وقت میں عمل کر سکے۔ دفاع ہند ایکٹ ۱۹۴۷ اس بات کی بہت موزوں مثال ہے۔

ان حالات کی وجہ سے تفویضی قانون سازی زمانہ حال کے طریق کار کی حیثیت سے کارآمد لازمی و ناقابل ترک خیال کی جاتی ہے۔ ایک زمانہ متعجب تفویضی قانون سازی پر یہ اعتراض کیا جاتا تھا کہ وہ غیر جمہوری ہے اور انتظامیہ کے مطلق العنان اختیار کا اضافہ ہے۔ لیکن ایک عرصہ کے دوران اس کی طرف سے یہ متغیر رفق ہو گیا۔ یہ اب ہمارے سیاسی سماجی اقتصادي نظریات میں تبدیلی اور سائنسی ایجادات اور تکنیکی ترقی کی وجہ سے ہماری زندگی میں پیدا ہوئی تبدیلی کے باعث معیاری حکومت کی بابت تصورات میں تغیر کا نتیجہ قانون کے دائرہ پر لازمی عکس خیال کیا جاتا ہے۔

پھر تفویضی قانون سازی میں کچھ نقوس بھی ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہے کہ کسی حد تک قانون بنانے نے اپنا فعل ترک کر دیا اور انتظامیہ کی طاقت میں اضافہ ہو گیا۔  
 بسا اوقات قانون سازی کسی ایکٹ کو صرف ایک ڈھانچے کی شکل میں پاس کرتی ہے جس میں محض عام اصول مندرج ہوتے ہیں اور اس طور سے وہ انتظامیہ کے لیے صرف تفصیلات کا فراہم کرنے کا عمل ہی نہیں بلکہ پالیسیوں اور اصولوں کا تعین کرنا بھی جمہوریتی ہے۔

قانون سازی اس ایکٹیو کو جس کے حق میں تفویض کی گئی ہو مقصود مقصد کے حصول کے لیے بغیر اس کی رہنمائی کے یا کوئی معیار قائم کیے یا ہدایت دیے ایک کورا چک دیتی ہے۔ انتظام طاقت ور ہو جاتا ہے اور وہ بغیر ایسی جمہوری روک کے جو قانون سازی کے طریقہ عمل کے ذریعہ لگائی جاسکتی ہے فرد کے حقوق اور جائیداد کو متاثر کرنے کا اختیار حاصل کر لیتا ہے۔

قانون سازی کے ایوان میں کسی بل کے اصول پر بحث کی اس کے اندر اور باہر بہت اشاعت ہوتی ہے اور اس سے رائے عامہ کا اندازہ مل جاتا ہے۔ اس طرح احساس عام سے قانون سازی ہم آہنگ رہتی ہے، لیکن اس خاص جمہوری تحفظ کا وجود تفویضی قانون میں نہیں ملتا ہے جس کا مسودہ حکومت کے کمرے میں کوئی گناہ سرکاری ملازم تیار کرتا ہے اور بغیر اس کی اشاعت کے یا اطلاع دیے دفعتاً نافذ کر دیتا ہے۔ اس کے اعلان کے وقت تک کوئی شخص اس کے بارے میں کچھ نہیں جانتا۔ ممکن ہے کہ اس پر کوئی عوام کی بحث، اخباری تنقید یا رائے عامہ نہ ہوئی ہو۔ لہذا خطرہ ہو سکتا ہے کہ حکومت کا رجحان طاقت اور اختیار کے بیجا استعمال کی طرف ہو جائے۔ بہر حال بہت بڑا شبہ اور اندیشہ پیدا ہو جاتا ہے کہ کہیں عدلیہ کی مطلق انسانی سے تفویضی قانون سازی کے اختیار کے طریق کے استعمال سے شہری اور جمعی خود اختیاری پر آچاندہ آجائے۔

لہذا۔۔۔ حالانکہ تفویضی قانون سازی کے طریق کار کا واضح فائدہ عام طور سے تسلیم شدہ ہے اندر زمانہ حال کی حکومت کے حالات کے تقاضے نے اس کا استعمال مضبوط کر دیا ہے، پھر بھی اس کے بے اصول استعمال سے پیدا ہونے والا خطرہ نظر انداز نہیں کیا جاسکتا۔

یہ ضروری ہو گیا ہے کہ حکومت کے اختیار کے بجا استعمال سے پیدا ہونے والے عدم تحفظ اور عدم اعتبار کے احساس میں تحقیق کرنے اور قانونی اختیار کا معقول استعمال اور قانونی عمل کی واجب انجام دہی کا اور اس بات کا تعین کرنے کے لیے کہ حکومت من مانی طور سے شخصی حقوق اور جائداد کو ضرر نہ پہنچا سکے۔ معقول اور مناسب تحفظات ایسا دیکھے جائیں، اس لیے تفویضی قانون سازی کے دائرے میں بنیادی مسئلہ یہ ہے کہ اس کے فائدے کو حاصل کرنے کے لیے اور اس میں مضر بجا استعمال کے خطرے اور خدشے کو کم سے کم کرنے کے لیے مناسب قابو کی مشینری اور تحفظات قائم کیے جائیں۔

اب تحقیقات کا نقطہ اس کے تفویضی قانون سازی کی پسندیدگی سے ہٹ کر قابو اور تحفظات کی طرف آ گیا ہے۔ فی زمانہ سوال یہ نہیں ہے کہ آیا تفویضی قانون سازی ہونی چاہیے یا نہیں بلکہ یہ ہے کہ کن تحفظات کے تابع اس سے کام کیا جائے۔ تفویضی قانون سازی پر قابو دو سطحوں پر عمل کرتا ہے، اول اس مرحلے پر جہاں قانون سازی پر اختیار قانون سازی کی تفویض کی اجازت دیتی ہے۔

دویم اس مرحلے پر جہاں انتظامیہ تفویضی قانون سازی کے اختیار کا استعمال کرے یہاں سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ وہ معتد جس کو تفویض کی گئی ہو کن پابندیوں اور قابو کے تابع تفویض شدہ قانون سازی کے اختیار کو استعمال کرے۔

مختصر یہ کہ تفویضی قانون سازی کے طریقہ کار میں مضر خطرے کو کم سے کم کرنے کے لیے کون سی قابو کی مشینری وجود میں لائی جائے۔ اس پر خیال رکھنا چاہیے کہ قابو کے دونوں مرحلے ایک دوسرے کے تکمیل ہیں، دوسری سطح پر قابو کا مؤثر ہونا زیادہ تر پہلی سطح پر منحصر ہے۔ اگر قانون سازی بہت وسیع سطحوں میں اختیار عطا کرے تو اس کے استعمال پر مؤثر طریقے سے قابو نہیں رکھا جاسکتا ہے۔ اگر قانون سازی یہ کسی اصول اور معیار کی پابندی عائد کرتے ہوئے اختیار عطا کرے تو ان اصولوں کی روشنی میں اختیار کی جانچ کی جاسکتی ہے۔ ذیل کے صفحوں میں دونوں سطحوں پر قابو کی بات بحث کی گئی ہے۔

## اختیار قانون سازی کی تفویض پر پابندی

انگلینڈ میں پارلیمنٹ کے اختیار کل کا اصول رائج ہے جس میں مقرر ہے کہ پارلیمنٹ قانون سازی کے لامحدود اختیارات رکھتی ہے اور عدالتیں پارلیمنٹ کے وضع کیے ہوئے قانون پر کسی بھی بنا پر اعتراض نہیں کر سکتی ہیں۔ اس اصول کا تجزیہ ہے کہ پارلیمنٹ قانون سازی کے اختیار کی کسی مقدار میں کسی بھی ایجنسی کو تفویض کر سکتی ہے۔ اس لیے انگلینڈ میں پارلیمنٹ کی اپنے اختیار کو کسی بھی جماعت کو عطا کرنے کی قدرت پر کوئی پابندی نہیں ہے۔ کسی تفویض کرنے والے ایکٹ میں اس ایجنسی کے لیے جس کو تفویض کی گئی ہو عطا کیے گئے اختیار کو استعمال کرنے میں رہنمائی کرنے کی غرض سے کسی معیار یا پالیسی یا اصول کا درجہ کرنا ضروری نہیں۔ اس کو جسے تفویض کی گئی ہو، اپنے تفویضی اختیار کے استعمال میں تفویضی قانون کے مسودہ کو اپنے من مانے طور سے تیار کرنے اور خود اپنی پالیسی اور معیار قائم کرنے کے لیے آزاد کر دیا جاتا ہے۔ آگے چل کر معلوم ہو گا کہ جتنی وسیع تفویض ہوتی ہے اسی قدر اس کے تفویضی اختیار کے استعمال پر قابو رکھنا دشوار ہوتا ہے۔ اکثر اس پر زور دیا گیا ہے کہ قانون سازی کو بہت وسیع اور عام الفاظ میں اختیار عطا نہ کرنا چاہیے اور تفویض کیے جانے والے اختیار کا تعین توجہ سے کرنا چاہیے تاکہ مقصود علیہ کو اختیار کے مطلق اطلاق سے روکا جاسکے۔ ایک اہم نکتہ قابل توجہ یہ ہے کہ انگلینڈ میں اس کا تدارک خود پارلیمنٹ کے ہاتھ میں ہے۔ وہ اگر چاہے تو خود اپنے تفویض کرنے کے طریقے پر قابو رکھ سکتی ہے اور پارلیمنٹ کو تفویض کئے والے ایکٹ میں کسی ایسے اصول اور معیار کو معین کرنے کے لیے مجبور کرنے کی جس کے تابع تفویض شدہ اختیار استعمال کیا جائے کوئی بیرونی ایجنسی نہیں ہے۔

برخلاف اس کے یونائیٹڈ اسٹیٹس میں کیفیت بہت مختلف ہے۔ یو۔ ایس۔ اے کی کانگریس تحریری دستور کے تحت عمل کرتی ہے۔ عدالتوں کو دستور کی تعبیر کرنے کا اور کسی کانگریس کے موقوفہ قانون کو اگر وہ دستور کے بارے میں ان کے نظریہ سے غیر مطابقی ہے غیر دستوری اعلان کرنے کا اختیار ہے۔ وہاں عدالتوں نے (DELEGATEUS NON POSTED DELIGARE) کے اصول کو تفویض کے طریقہ کار کے خلاف اختیار کیا ہے۔

اس اصول کے معنی یہ ہیں کہ وہ جس کو اختیار تفویض کیا گیا ہو پھر اس کی تفویض نہیں کر سکتا ہے۔ لہذا عدالتوں کا یہ نظریہ رہا ہے کہ کانگریس میں کو خود عوام نے اختیار تفویض کیا ہے اپنے قانون سازی کے عمل کو پھر کسی ایجنسی کو تفویض نہیں کر سکتی ہے۔

تفویض کے خلاف ایک معنی خیز اعتراض ملحدگی اختیارات کے اصول سے پیدا ہوتا ہے جس کا مفہوم یہ ہے کہ قانون سازی اور عمل کے اختیارات ایک دوسرے سے علاحدہ اور جدا کر دینے چاہئیں۔ یو۔ ایس۔ اے۔ میں قانون سازی کے اختیار کی تفویض کے سوال پر تقریبات کا انتظام پیدا ہو گیا۔ ایک طرف ملحدگی اختیارات کا اصول قانون سازی کے عمل اور عمل کے عمل کو علاحدہ رکھنے جانے پر منہ دیتا ہے۔ دوسری طرف حکومت کی ضروریات اور اس کے حالات کانگریس میں تمام قانون سازی کے اختیار کو مرکوز کر دینے کو عملی طور سے ناممکن بنا دیتے ہیں کیونکہ کانگریس کے لیے کل قانون سازی کے عمل کا اس مفہوم میں کہ وہ ہر موضوع کے بارے میں جس پر وہ قانون بنانے جا رہی ہو جامع اور تفصیلات سے مکمل قانون بنائے، انجام دینا ممکن نہیں ہے۔ اگر کانگریس قانون سازی کے اختیار کو کسی ایجنسی کو تفویض کرنے پر رضامندی نہ ہو تو ہو سکتا ہے کہ اس کے لیے ان اقسام کے اور اس مقدار میں جس کی ملک کو ضرورت ہو قانون بنانا ممکن نہ ہو سکے۔ لہذا نئی نظریہ اصولی اعتراض پر غائب ہو گیا۔ اور ایک عرصہ کے دوران عدالتوں نے ملحدگی اختیار کے اصول کی سختی میں تیزی اور ہلک پیدا کر دی اور اختیار کی تفویض کو زیادہ وسعت دینے پر راضی ہو گئے۔ اس شرط کے ساتھ کہ اس کی رہنمائی کے لیے جس کو تفویض کی گئی ہو، کانگریس خود معیار اور اصول قائم کر دے اور تفویض ہے اصولی اور مطلق اصنافی نہ ہو اور نہ استقامت کو کوڑا چھیک دیا جائے کہ وہ جس قسم کا قاعدہ بنانا چاہے بنائے۔ ایسا کہ قانون سازی کا اپنے عمل سے دستبردار ہو جائے۔ اگر کانگریس دوسروں کو اس کو خود حاصل لازمی قانون سازی کا اختیار مستقل

لے امریکی دستوری قانون کا ایک اصول 50 - CDRNFLL - R (1941)

(HOSTED BY NIKKE DELIATE POTASLAS NOR - POSTED

DELIGARE JAPPE) کا اختیار قانون سازی کی تفویض پر ایک مقالہ COR.

LR 359-97-1947

کر دے تو ایسا کرنے والا موضوع عدالتِ خلافِ دستور ہوگا۔ اس لیے عدالتوں کا اصرار ہے کہ کانگریس کو خود تفویض کیے جانے والے معاملات کی بابت اصول کا اعلان کر دینا چاہیے اور انتظامیہ کو اسی پالیسی کو عمل میں لانے کے لیے ضروری تفصیلات فراہم کرنے کا اختیار تفویض کیا جاسکتا ہے۔ اس کی باج کے لیے ایک طریقہ جس کا رڈوزو (JUSTICE CARDOSO) کے الفاظ میں یہ ہے کسی ایکٹ کو جائز قرار دینے کے لیے ضروری ہے کہ اس ایکٹ کے الفاظ سے ایسا مناسب اور واضح معیار معلوم کیا جائے جس کے تابع ہی اختیار تیزی کا استعمال کیا جائے۔ یہ اصول علیحدگی اختیار کے اصول کی تصدیق میں قائم کیا گیا۔ اصول قانون سازی کو مقرر کرنا "قانون سازی کا لازمی عمل سمجھا جاتا ہے" جس کی انجام دہی خود کانگریس کو کرنی چاہیے۔ اس کی تفویض کسی کو نہیں ہو سکتی۔ لہذا "کانگریس غیر لازمی مل قانون سازی کو انتظامیہ کے لیے چھوڑ سکتی ہے۔ اس اصول پر عمل درآمد کی تشریح دو مثالیں دے کر کی جاسکتی ہے۔ پہلا مارٹننگ کمپنی بنام رائین (PANAMA REFINING COMPANY V. RYAN) میں کانگریس نے ایکٹ کے ذریعہ صدر کو اختیار دیا کہ فیل مین الریاست یوہا میں ممنوع کر دے اگر اس کی پیداوار ہر ریاست کے مقررہ کوٹے سے تجاوز کر جائے۔ یو، ایس، کے سپریم کورٹ کی اکثریت نے اس ایکٹ کو ناقص قرار دیا کیونکہ کانگریس نے کسی اصول کا اعلان کسی معیار کو قائم اور کسی قاعدہ کو مقرر نہیں کیا تھا اور نہ کوئی ایسی شرط لگائی گئی تھی نہ ایسے حالات اور کیفیات کا تعین کیا گیا تھا جس کے تحت تیل کو لے جانے کی اجازت دی جائے یا اس کو ممنوع کیا جائے۔

یاکس بنام یو۔ ایس (YAKAS V. U.S.) دوسرے رخ کو ظاہر کرتا ہے۔ دوسری عالمی جنگ کے دوران قیمتوں پر قابو رکھنے کے لیے قیمت کے انتظام کا دفتر (OFFICE OF THE PRICE ADMINISTRATION) قائم کیا گیا۔ متعلقہ ایکٹ نے تجویز کردہ نئی قیمتوں کو مقرر کی ہوئی قیمتیں ایکٹ کی واضح کی ہوئی پالیسی کو جو یہ تھی کہ دھابا جنگ مصنوعی کثرت زرا اور اس کے مفرت رساں وجود اور قیمتوں کو روکنے کے لیے قیمتیں مستحکم کی جائیں، موثر بنائی ہیں۔ یہ کہ مقرر کی ہوئی قیمتیں مناسب اور منصفانہ ہوں اور قیمتوں کو مقرر کرتے وقت انتظامیہ کو کسی معینہ عرصہ میں رائج بنیادی قیمتوں پر غور کرنا لازم ہے۔ تفویض اگرچہ بہت وسیع تھی، جائز قرار دی گئی کیونکہ کانگریس کے قانون کے مقصد کو واضح کر دیا تھا اور اس کے حصول کا طریقہ بھی مقرر کر دیا تھا، یعنی بنیاد سے زیادہ قیمتوں کو مقرر کرنا۔ اور انتظامیہ کو لے



قائم کرنے میں رہنمائی کے لیے معیار بھی قائم کر دیا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ہر شخص کو معلوم کرنے کے لیے کہ آیا انتخابیہ نے معینہ قیمتوں کو مقرر کرنے میں ان اصولوں کی مطابقت کی یا نہیں قائم کیے ہوئے معیارات کافی واضح اور ٹھیک تھے۔

زیر بحث موضوع پر یونائیٹڈ اسٹیٹس کے مقدمات کا حوالہ دینا ضروری نہیں ہے۔ یہ شاذ و نادر ہی ہوتا ہے کہ سپریم کورٹ کسی کانگریسی قانون کو زیادتی تفویض کی وجہ سے ناقص قرار دے۔ پناما کے مقدمہ کا فیصلہ عدلیہ کی ایک معمول کہا جاتا ہے نہ کہ نظریہ کے تغیر کا پیش رو کیونکہ بہت ہی کم قابل غور مقدمات شاید صرف تین ایسے ہیں جہاں تفویض میں زیادتی پائی جانے کی وجہ سے وہ خلاف دستور قرار دی گئی۔ زمانہ حال کی ضروریات کی وجہ سے عدالتوں کو تفویض کی بابت اپنے نظریہ میں نرمی اختیار کرنی پڑی۔ بنیادی اصول اب بھی یہی ہے کہ کانگریس بغیر معیار مقرر کیے ہوئے قانون سازی کے اختیار کی تفویض نہیں کر سکتی ہے۔ لیکن اس سوال پر کہ آیا یہ شرط پوری ہوئی یا نہیں عدالتوں نے ایک کشادہ رو یہ اختیار کیا ہے۔ مقدمات کی ایک کثیر تعداد ہے جن میں بہت مبہم فقرے معیارات مقرر کرنے کے لیے کافی قرار دیے گئے ہیں۔ مفسرین کا کہنا ہے کہ معیارات کی بابت عدالتی زبان معنوی ہے۔ واضح یہ ہے کہ ۱۹۳۷ء بعد سے کانگریس کا کوئی ایکٹ زیادتی تفویض کی بنا پر باطل نہیں قرار دیا گیا۔ لیکن پھر بھی اگر عدالتوں کو محسوس ہو کہ کسی خاص معاملہ میں تفویض ایسی وسیع اور غیر معین ہے کہ اس سے کانگریس کی پانے اختیارات سے دست برداری ظاہر ہوتی ہے تو قانون سازی کی اس تفویض کو خلاف دستور قرار دینے کا اختیار انھوں نے اپنے لیے محفوظ کر لیا ہے جب تک اس انتہائی لفظ پر نہ پہنچا جائے عدالتیں تفویض کی اجازت یہ محسوس کر کے دیدتی ہیں کہ آج کل قانون ساز یہ کو پیچیدہ سماجی اور اقتصادی مسائل سے برتنا چرتا ہے اور اگر اس سے یہ توقع رکھی جائے کہ اس ایجنسی کے لیے جس کو تفویض کی گئی ہے معیارات مقرر کرنے میں وہ بہت ہی محتاط ہوگی تو تمام عمل قانون سازی بالکل بے ڈول ہو جائے گا۔ یو۔ ایس۔ اے میں عدم تفویض کے اصول میں نرمی کے باوجود انگریز اور یو۔ ایس۔ اے کے درمیان تفویض کے متعلق تین فرقے ہیں۔ حالانکہ دونوں ممالک میں قانون سازی کا اختیار تفویض قانون سازی و انتظامی عمل کے طریق کار کی حیثیت سے قائم ہوگئی ہے۔ پھر بھی یو۔ ایس۔ اے میں اس سوال پر کہ کسی خاص معاملہ میں کس قدر تفویض کی اجازت دی جاسکتی ہے لفظ آخر عدالتوں کے پاس ہے اور انگریز میں

پارلیمنٹ کے پاس کیونکہ انگریزوں میں پارلیمنٹ کے اختیار تفویض روکنے کے لیے کوئی دستور یا بندی نہیں ہے۔ قانون سازی کی تفویض پر قابل اجازت پابندی کے سوال نے آزاد ہند میں اہمیت اختیار کر لی ہے۔ آزادی کے عین قبل فیڈرل کورٹ نے جانتھنڈنا متھ بنام صوبہ بہار میں یہ فیصلہ دیا کہ ہند میں مشروط قانون سازی کے آگے قانون سازی کی کوئی تفویض نہیں ہو سکتی ہے یہ ایک نظر ہے جس کا حوالہ بعد میں دیا گیا ہے۔ یہ نوآبادی کے دور کا نام رکھتا تھا۔ لیکن سوال یہ تھا کہ آزاد ہند میں قانون سازی پر اسی محدود شکل تک پابندی رکھی جائے یا اس طرح کا رے کام لینے کے لیے اس کو زیادہ آزادی دی جائے۔ اگر قانون سازی کو آزاد زیادہ آزادی دیدی جائے تو اس کے بعد سوال تھا کہ انگریزی اور امریکی نمونوں میں سے جو ایک دوسرے سے بنیادی طور سے مختلف ہیں، کون سا ہند میں اختیار کیا جائے۔

عدالتیں یا تو یہ فیصلہ دیں کہ انگریزی نمونہ کو اختیار کرتے ہوئے قانون ساز جس قدر چاہے اختیار تفویض کر سکتی ہے یا یہ کہ وہ امریکی کانگریس کی طرح کسی ایجنسی کو لامحدود اختیار نہیں دے سکتی ہے اور یہ کہ اس کو ان پالیسیوں کو بیان کر دینا چاہیے جن کے تحت وہ ایجنسی جن کو تفویض کی گئی ہو قانون عمل کرے۔ ہند اور انگریز دونوں میں پارلیمنٹری طرز حکومت ہے جس میں عملہ سبھی قانون سازی کا ایک جز ہے۔ اور پارلیمنٹ اس کی قریب سے نگرانی کر سکتی ہے۔ لیکن جبکہ ہند میں تحریری دستور ہے انگریز میں زیادہ تر غیر تحریری دستور پر عمل ہوتا ہے۔ لہذا یہ بھی کہ جب کہ ہند میں یو۔ ایس۔ اے کی طرح قانون سازی پر عدالتی نگرانی کا اصول ہے یہ چیز انگریز میں نہیں ملتی ہے۔ لیکن جبکہ یو۔ ایس۔ اے میں صدارتی طرز حکومت کی بنیاد علیحدگی اختیار کا اصول ہے۔

ہند کا نظام اس اصول کو علیحدہ اور قانون سازی کے باہم تعلقات کے دائرے میں اختیار نہیں کرتا۔ پارلیمنٹری طرز حکومت کی بنیاد علیحدگی پر نہیں بلکہ ہم آہنگی یعنی دونوں اجزاء کے اتحاد پر قائم ہے۔ ہند۔ انگریز اور امریکی کے دستوروں میں ان مشابہات اور غیر مشابہات کی وجہ سے آزاد ہند میں اختیار کی جانے والی تفویض کے سوال پر عدالتیں چاہے انگریز چاہے امریکی کے نظریہ کو اختیار کر سکتی ہیں۔ مزید یہ کہ دستور میں کوئی ایسی بات نہیں ہے جو قانون سازی کو اپنے اختیار قانون سازی کی اصطلاح کو تفویض کرنے کی مانگ کرتی ہو۔ اس لیے اگر عدالتوں کو

تفویض کے متعلق قانون سازی پر کسی پابندی کی تلاش کرنی ہو تو وہ دستوری قانون کے عام نظریات اور اصولوں کی بنا پر ہو سکتی ہے نہ کہ دستور کی کسی واضح تجویز کی بنا پر۔  
 ۱۹۵۱ء میں سپریم کورٹ کو ان تمام پہلوؤں پر دلی قوانین ایکٹ (DEHLI LAW ACT) میں غور کرنا پڑا۔

حصہ ج کی چند بیانیہ جہتیں جن میں دلی شامل تھی براہ راست مرکزی حکومت کے تحت تھیں اور ان کی خود کوئی قانون سازی نہ تھی۔ ان ریاستوں کے لیے پارلیمنٹ کو قانون سازی کرنا پڑتی تھی چونکہ پارلیمنٹ کو اتنی مختلف شغولیت کی وجہ سے ایسا کرنے کے لیے وقت نکالنا مشکل تھا، پارلیمنٹ نے ایک قانون حصہ ج کی ریاستوں کے قوانین ایکٹ (PART ۱۹۵۰ STATE LAWS ACT) پاس کیا جس کے تحت مرکزی حکومت کو کسی حصہ الف ریاست میں نافذ قانون کا ایسی پابندی اور رد و بدل کے ساتھ جس کو وہ مناسب خیال کرے حصہ ج کی کسی ریاست پر اطلاق کرنے کا اختیار دے دیا گیا تھا اور ایسا کرتے ہوئے وہ اسی وقت حصہ ج کی متعلقہ ریاست میں نافذ کسی متقابل قانون کو دیگر مرکزی قانون کے منسوخ یا اس کی ترمیم کر سکتی تھی۔ بے شک یہ بہت وسیع اختیار دینے والی تفویض تھی۔ حکومت کی ریاست کی قانون سازی کے بنائے ہوئے قانون نہ کر پارلیمنٹ کے بنائے ہوئے قانون کو نہ صرف ۱۹۵۰ء میں نافذ قوانین کو بلکہ اس کو بھی جو اس کے بعد بنایا گیا ہو حصہ ج ریاست میں ہی وقت نافذ کر سکتی تھی۔ اس میں نافذ کرنے کے پہلے رد و بدل بھی کر سکتی تھی اور اگر اس حصہ ج ریاست میں اس موضوع پر پہلے سے ہی کوئی قانون نافذ ہو تو مرکزی حکومت اس کو نافذ کرتے وقت منسوخ یا اس کی ترمیم بھی کر سکتی تھی۔ سپریم کورٹ نے اس تجویز کے جواز پر فیصلہ دیا تھا اس فیصلے میں سات ججوں نے حصہ ج اور سات عدالتی نظریات کا الگ الگ اظہار کیا تھا، پھر بھی دو نظریات پر اتفاق تھا۔ اول یہ کہ زمانہ حال کی حکومت کی ضروریات کو نظر میں رکھتے ہوئے ہند کی پارلیمنٹ اور ریاستی قانون سازی کو اگر خود کو مختلف اقسام کے مسائل کو جن کا سامنا ملک کو کرنا پڑ رہا ہے حل کرنے کے قابل بنانا ہے تو ان کو قانون سازی کے اختیار کی تفویض کرنے کی ضرورت ہے کیونکہ یہ عمل نقطہ نظر سے نہ ممکن ہے اور نہ مناسب

کہ ان سے توقع کی جائے کہ وہ زیر غور موضوع پر مکمل اور جامع قانون وضع کریں، دوئم چونکہ قانون سازی نے اپنے اختیارات کو تحریری دستور کے ذریعہ حاصل کیا ہے اس کو تفویض کے معاملہ میں وہ آزادی نہیں دی جاسکتی ہے جو برطانیہ کی پارلیمنٹ کی ہے اور اس کے تفویض کرنے کی قدرت پر کوئی پابندی لگانا چاہیے۔ بڑی دشواری یہ تھی کہ اس پر مجبوں میں اتفاق نہ تھا کہ پابندی کی کیا حد ہونی چاہیے۔ کہاں سطر کھینچی جائے۔ مناسب اور قابل اجازت کون سی پابندیاں ہیں جن کے تحت ہند کی کوئی قانون سازی اپنے قانون سازی کے اختیار کی تفویض کرے۔ ایک نظر یہ جو پیش کیا گیا یہ تھا کہ ہند کی کوئی قانون سازی کسی بھی حد تک اپنے اختیار کی تفویض کر سکتی ہے اس پابندی کے تابع کہ وہ خود کو معدوم نہ کرے نہ اپنے اختیار سے دستبردار ہو جائے۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ قانون سازی سے مفوض علیہ کے اوپر سے اپنا قانون نہ بنائے۔ اور یہ کہ وہ خود اپنے اختیار قانون سازی کو فنا نہ کر دے۔ اور ایسے مفوض علیہ پر قطعی قابو رکھنے کے اختیار کو اپنے ہاتھ میں رکھنا چاہیے تاکہ اس مقصد سے تفویض واپس کی جاسکے، اگر کسی وہ کوئی غلط یا احمقانہ عمل کرے۔

دوسرا نقطہ جو امر کی تحلیل کے قریب ہے اور جو اصولاً پہلے سے زیادہ پابندی لگانے والا ہے یہ تھا کہ قانون سازی کو اپنے لازمی عمل قانون سازی کو حربا پالیسی قائم کرنے اور اس کو قابل پابندی طریقہ کار کی شکل میں قانونی طور سے وضع کرنے پر مشتمل ہے تفویض نہ کرنی چاہیے، اس کا مطلب یہ ہے کہ قانون سازی کو تفویض کرنے والے ایکٹ میں معیارات اور اصول قائم کر دینے چاہئیں اور مفوض علیہ کے ہاتھ میں اس پالیسی کو عمل میں لانے کا اختیار چھوڑ دینا چاہیے۔ زیر غور مخصوص تجویز کثرت رائے سے جائز قرار دی گئی مگر ان دو اضافوں کے ساتھ :

(۱) ایکٹ کا وہ حصہ ناقص ہے جو حقد جج کی ریاست میں پہلے سے نافذ قانون کو منسوخ کرنے کا حکومت کو اختیار دیتا ہے۔

(۲) ریاستی قانون میں اس کو حقد جج کی ریاست میں نافذ کرنے کے سلسلے میں ردو بدل کرنے کے اختیار سے صرف وہ ردو بدل مقصود ہے جو نافذ کیے جانے والے قانون کی بنیادی پالیسی میں تغیر نہ پیدا کرے۔

ایک عرصہ کے دوران سپریم کورٹ کے مسلسل فیصلوں کے ذریعہ یہ اصول مستحکم ہو گیا

قانون سازیہ اپنے اختیار کی تفویض کر سکتی ہے مگر پالیسی قائم کرنے کے تابع۔ قانون سازیہ کو لازم ہے کہ وہ قانون کی پالیسی کا اعلان کرے۔ قانونی اصول قائم کرے اور افسران یا متعلقہ جماعت کو اس پر عمل درآمد کرنے میں رہنمائی کے لیے معیارات مہیا کرے۔ ورنہ قانون زیادتی تفویض کی بنا پر ناقص ہوگا۔ اس اصول کا اہلار اور اس کا اطلاق متعدد مقدمات میں کیا گیا ہے۔ ان میں سے چند درج کیے جا رہے ہیں۔

ان مقدمات پر ان عطا کیے ہوئے اختیارات کی مابیت کے نقطہ نظر سے جو نیچے کی فہرست میں درج ہیں غور کیا گیا ہے۔

(۱) تفصیلات فراہم کرنے کا اختیار قانون ایک ڈھانچے کی شکل میں۔

(۲) شمول اور اخراج کا اختیار۔

(۳) موضوع قانون میں رد و بدل کرنے کا اختیار۔

(۴) ٹیکس مائدہ کرنے کا اختیار۔

اس فہرست میں درج اختیارات ایک دوسرے کو خارج نہیں کرتے ہیں اور ان کے عموماً وقوع کی وجہ سے درج کیے گئے ہیں ان پر زیادتی تفویض کے اصول کا اطلاق ہوتا ہے، یہ حالات تجویز میں سہولت پیدا کرنے کی غرض سے درج کیے گئے ہیں۔

”زیادتی تفویض“ کے اصول کے ذریعہ جانچ کرنے کی غرض سے تفویضی قانون سازی پر عمل درآمد کرنے کے لیے کسی ایکٹ میں دیے ہوئے اختیار تیزی کی وسعت پر غور کرنے کے علاوہ اختیار کے بجا استعمال کے خلاف کسی ایکٹ میں دیے ہوئے طریقہ کار نہ سختیات پر بھی غور کرنا پڑتا ہے۔ اس مسئلے پر ایک مقدمہ ایچ، آر، سیتیا بنام ہند ہے۔ سونے پر قابو ایکٹ ۱۹۵۸ (GOLD CONTROL ACT) کی دفعہ ۵ (۲) (ب) کے سونے کے مسئلہ (GOLD ADMINISTRATOR) کو جہاں تک اس کو اس ایکٹ پر عمل درآمد کرنے کے لیے ضروری اور قرین مصلحت معلوم ہو۔ سونے کو بنانے تقسیم کرنے۔ استعمال کرنے ملاحظہ کرنے۔ تصرف کرنے وغیرہ کی ضابطہ بندی کرنے کا اختیار دیا تھا۔ سپریم کورٹ نے اس

لے AIR 1970. SC 1953. مزید دیکھو دہلی میونسپل کارپوریشن نیلام بلاکسٹن مل

- 465-SC - 1954, AIR

ایکٹ کو غیر قانونی قرار دیا کیونکہ اس میں زیادتی تفویض کا نقص تھا۔ عدالت نے اس پر بھی غور کیا کہ اس ایکٹ کی دفعہ ۴۱ کے تحت تفویضی قانون سازی کا اختیار مرکزی حکومت کو بھی عطا کیا گیا تھا، لیکن جب کہ حکومت کے بنائے ہوئے قواعد کا پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا مطلوب تھا دفعہ ۵ (۲) (ب) کے تحت منتظم کے بنائے ہوئے قواعد کی بابت اس کی کوئی ضرورت نہ تھی۔ منتظم کا اختیار کسی طریقہ کار نہ محفوظ کے تابع نہ تھا جبکہ حکومت کے بنائے ہوئے قواعد کی بابت ایسا محفوظ تھا۔ لہذا منتظم کو عطا کیا ہوا اختیار حکومت کو دیے ہوئے اختیار سے زیادہ وسیع تھا۔

عام طور سے یہ کہا جاسکتا ہے کہ عدالتوں کا رجحان تفویضی قانون سازی کو جائز قرار دینے کی طرف ہے۔ اور ایسا بہت کم ہوتا ہے کہ کوئی موضوع قانون زیادتی تفویض کی بنا پر ناقص قرار دیا جائے۔

## تفصیلاً فراہم کرنے کا اختیار موضوع قانون ڈھانچے کی شکل میں

جگل بنام ریاست مدھیہ پردیش میں لازمی رسد (عارضی اختیارات) ایکٹ ۱۹۴۶ [ESSENTIAL SUPPLIES (TEMPORARY POWER ACT)] کی مندرجہ ذیل دفعات پر زیادتی تفویض کی بنا پر اعتراض کیا گیا تھا۔ دفعہ ۳ (۱) جس کا متعلقہ جزویہ تھا — "مرکزی حکومت جہاں تک اس کو کسی لازمی شے کو قائم رکھنے۔ اس کی رسد کو بڑھانے یا اس کی منصفانہ تقسیم کرنے اس کو مناسب قیمت پر دستیاب کرانے کے متعلق ضروری اور قرین مصلحت معلوم ہو حکم کے ذریعہ اس کی پیداوار رسد.... کی ضابطہ بندی یا اس کی مانعیت کا تجویز کر سکتی ہے۔" دفعہ ۶ کا متعلقہ جزویہ تھا "دفعہ ۳ کے تحت بنایا ہوا کوئی حکم مؤثر ہو گا باوجودیکہ اس ایکٹ کے مجوز کسی ایکٹ میں یا اس ایکٹ کے مجوز کسی ایکٹ کی مدد سے مؤثر کسی دستاویز میں اس سے غیر مطابق کوئی چیز ہو" دفعہ ۳ (۳) کسی ایسی تجویز کی بہت موزوں مثال ہے جو کسی مودعہ قانون میں تفصیلات فراہم کرنے کے لیے علیحدہ کو تفویضی قانون نافذ کرنے کا اختیار دیتی ہو۔ لازمی اشیاء پر قابو رکھنے کا ایک پورا عمل علیحدہ نے اس ایکٹ کے تحت انتظامیہ قانون سازی

کے ذریعہ کھڑا کر دیا۔ سپریم کورٹ نے دونوں دفعات کو جائز قرار دیا، اس ایکٹ نے کافی ریاضات سے دفعہ ۳ میں پالیسی کو یعنی رسد کو قائم رکھنا یا اس کو بڑھانا وغیرہ قائم کر دیا تھا۔ اور اس نے حکومت کی اس ایکٹ کے تحت ایسے اختیارات کو استعمال کرنے میں واضح اور کافی رہنمائی کر دی تھی۔ وسیع تفویض کو ٹھیک قرار دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ اس ایکٹ کا دائرہ اور اس کی ماہیت ایسی ہے کہ اس پالیسی کی تفصیلات اس ایکٹ کے حدود میں رہتے ہوئے مانتے مقتدر کو تفویض کیے جانے سے ہی قائم کی جاسکتی ہیں۔ عدالت نے تشریح کی کہ دفعہ ۶ کا اثر یقیناً کسی پہلے سے موجود قانون کو مٹا یا رد کرنا نہ تھا۔ اس کا مقصد اس سے لرز کرنا تھا جہاں تک وہ زیرِ غور ایکٹ کی تجدید یا اس کے تحت صادر کیے ہوئے احکام سے مطابقت رکھتا ہو حفاظت کی مزید بحث یہ تھی کہ اگر یہ مان بھی لیا جائے کہ معنوی طور سے موجود قوانین اس ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت صادر کیے ہوئے احکام کے ذریعہ نامطابقت کی حد تک منسوخ ہو گئے تو یہ افسانہ کسی تفویض عمل کے ذریعہ نہیں بلکہ خود پارلیمنٹ کے عمل قانون سازی کے ذریعہ ہوا ہے۔ دفعہ ۶ کو وضع کرنے سے خود پارلیمنٹ نے اعلان کر دیا کہ دفعہ ۳ کے تحت صادر کیا ہوا حکم مؤثر ہوگا، باوجود کسی غیر مطابقت کے جو اس حکم اور کسی قانون میں ہو اس طور سے اس مقدمہ میں سپریم کورٹ نے بہت وسیع تفویض کو جائز قرار دیا۔

بھٹنا گراؤ کمپنی بنام ہند کی یونین میں در آمد برآمد پر قابو ایکٹ ۱۹۴۷

(IMPORT AND EXPORT CONTROL) کی دفعہ ۳ (۱) (الف) زیرِ غور تھی جو مرکزی حکومت کو حکم کے ذریعہ کسی صراحت کیے ہوئے مال کی درآمد اور برآمد پر پابندی لگانے یا اس کی ممانعت کرنے کا اختیار دیتی تھی۔ یہ ایکٹ ایک ڈھانچے کی شکل میں ہے اور ظاہر نہیں کرتا کہ حکومت کو درآمد و برآمد پر قابو رکھنے کے لیے کن حالات اور پالیسی پر نظر رکھنی چاہیے۔ مال کی درآمد و برآمد پر قابو کی ضابطہ بندی کا پورا طریقہ کار انتظامیہ نے اس ایکٹ کے تحت تفویضی قانون سازی کے ذریعہ جاری کیا۔ سپریم کورٹ نے اس ایکٹ کو جائز قرار دیا اس بنا پر کہ بنیادی پالیسی سابقہ دفاع ایکٹ ۱۹۳۱ (DEFENCE OF INDIA ACT) میں جسکی تجویزوں کو بظاہر زیرِ غور ایکٹ نے برقرار رکھا ہے ملتی ہے۔ یہ سوال یہ واضح نہیں ہوتا کہ کس طرح پُرانے اور نئے ایکٹ کے درمیان تعلق عدالت نے قائم کیا۔ صرف ایک حوالہ زیرِ غور ایکٹ نے سابقہ

ایکٹ کا دیا اور وہ دفعہ ۴ میں ہے جس کے بموجب دفاع ہند ایکٹ کی دفعہ ۸۴ کے تحت سادہ کیے ہوئے تمام احکام کا نفاذ برقرار رکھا گیا جہاں تک وہ زیر غور ایکٹ سے غیر مطابق نہ ہوں۔ اس پر بھی توجہ رکھنی چاہیے کہ دفاع ہند ایکٹ صرف درآمد اور برآمد سے متعلق نہیں ہے بلکہ ان عام معاملات سے متعلق ہے جو جنگ سے متعلق ہوں۔ مزید یہ کہ دفاع ہند ایکٹ خود ایک ڈھانچے کی شکل میں ہے۔ توجہ کی ایک دلچسپ بات یہ ہے کہ درآمد و برآمد پر قابو کی پوری شکل آزاد ہند میں بدل گئی اور اب وہ ۱۹۴۰ کی شکل سے بہت زیادہ تفصیلات اور بنیادی نظریہ کے لحاظ سے مختلف ہے۔ یہ مسلم ہے کہ درآمد اور برآمد کے دائرے میں عملیہ نے پورے طور سے ترقی کی ہے اور ایسا کرنے کے لیے زیر غور ایکٹ میں کوئی رہنمائی نہیں ہے۔ پھر بھی عدالت کے فیصلے کی تائید میں یہ کہا جاسکتا ہے کہ زمانہ حال کی دنیا میں درآمد اور برآمد کے موضوع نے اس قدر مختلف اشکال اختیار کر لیے ہیں کہ شاید پارلیمنٹ کے لیے ایسا کوئی اصول قائم کرنا جو یہ ہر وقت واجب اور مناسب ہو مشکل ہے اور اس موضوع پر ایسا کرنے کی کوئی عمل صورت نہیں ہے۔ سوائے اس کے کہ اس معاملے کی ضابطہ بندی عملیہ کے لیے چھوڑ دی جائے۔ عدالت نے اسی پالیسی سے جوا ایکٹ میں نہیں ملتی ہے بظاہر ایک معقول نتیجہ نکالنے کے لیے کام لیا ہے۔

ماکھن سنگھ بنام ریاست پنجاب میں زیادتی تفویض کے اعتراض کے خلاف فیصلہ دیا گیا۔ دفاع ہند ایکٹ کی دفعہ ۳ نے مرکزی حکومت کو ہند کی دفاع اور اس میں نظر و تحفظ قائم رکھنے کے لیے "جیسا کہ اس کو" قرین مصلحت معلوم ہو "قواعد بنانے کا اختیار دیا۔ اگرچہ اس بنام ریاست پنجاب میں سپریم کورٹ نے کل بند خدمات ایکٹ ۱۹۵۱ء کی دفعہ ۳ کو جائز قرار دیا۔ اس دفعہ نے مرکزی حکومت کو کل ہند خدمات کے حالات کی بابت توانا بنانے کا اختیار دیا تھا اور یہ تجویز کی تھی کہ تا وقتیکہ اس ایکٹ کے تحت قواعد نہیں اس ایکٹ کے پاس ہونے کے وقت موجود قواعد اس ایکٹ کے تحت بنے ہوئے متصور ہوں گے۔ بیشک یہ ایک بہت وسیع تفویض تھی کیونکہ پارلیمنٹ نے معاملہ کو کلی طور سے حکومت کے ہاتھ میں چھوڑ دیا تھا۔ یہ نہایت ہی مختصر چار دفعات کا ایکٹ ہے جس کی خاص دفعہ ۳ ہے۔ اور اس ایکٹ میں کوئی شخص کسی پالیسی کا وجود نہیں پاسکتا ہے۔ پھر بھی سپریم کورٹ نے اس ایکٹ کو جائز قرار دیا۔ ایک بہت تعجب انگیز بحث عدالت کی یہ تھی کہ اس واقعہ سے کہ اس ایکٹ نے



موجود مواد کو اختیار کر لیا تھا، اس بات کی دلیل ہے کہ پالیسی قائم کر دی گئی تھی لیکن بحث مشکل سے قابلِ مدافعت ہے۔ اس ایکٹ کے تحت عطا کیے ہوئے اختیار تیسری بار سابقہ ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے ذریعہ قابو رکھنا صحیح نہیں ہے کیونکہ قواعد کسی وقت بدلے جاسکتے ہیں۔ دوئم یہ کہ موجود قواعد کو پالیسی قائم کرنے والے سمجھے کا نتیجہ یہ ہو گا کہ ایک اور بحث کھڑی ہو جائے گی یہ کہ ان قواعد کو قواعد بنانے والا مقتدر تبدیل نہیں کر سکتا ہے کیونکہ ایسا کرنے کا مطلب یہ ہو گا کہ قانون سازی کی منصوص بندی اور پالیسی میں تغیر پیدا ہو گیا اور اس نظریے کے نتیجے میں قواعد سازی کے اختیار پر بڑی پابندی قائم ہو سکتی ہے، یقیناً قانون سازی کی یہ نیت نہیں ہو سکتی ہے کہ موجود قواعد کو ہر وقت کیلئے منجمد اور مستحکم کر دیا جائے۔ دو تصورات جن کا ذکر اس منہ جہ میں کیا گیا ہے عدالت پر اس زیادتی تفویض کو جائز قرار دینے میں اثر انداز ہوئے۔ یعنی خود پارلیمنٹ کے لیے عملی طور سے یہ ممکن نہ ہو سکے گا کہ خدمات کے معاملات کی وقتاً فوقتاً تبدیلی جوتی ہوئی صورت کو پوری طور سے درج کرتے ہوئے قواعد بنائے، اور چونکہ قواعد کو پارلیمنٹ کے سامنے پیش کرنا لازم تھا اور اس نے آخری قابو اپنے ہاتھ میں رکھا۔ اور اس طرح تفویض بالکل بے ضابطہ نہیں رکھی گئی تھی لیکن ہنتیا کے مقدمے میں جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے تفویضی قانون سازی کا اختیار ناقص قرار دیا گیا تھا۔

## شمول اور اخراج کا اختیار

مقدمہ مضمون قوانین افراد جماعتوں یا اشیا کو کسی ایکٹ کے دائرہ تفویض میں شامل کرنے یا اس سے مستثنیٰ کرنے کا اختیار دیتے ہیں کھادی اور دیہی کشن ایکٹ (KNADI AND VILLAGE INDUSTRIAL COMMISSION ACT, 1961) کا اطلاق فہرست بند

لے اس موضوع پر چند دیگر مقدمات کے لیے دیکھو: اظہار احمد بنام ہند کی یونین، 1952 SC 1962.A.1.R. - دست لال مانگس بجائی - AIR 1961 SC 4 - ہند کی یونین بنام بھانال میٹھ - AIR 1960 SC 975 - رگھو دیال بنام ہند کی یونین - SC 263 - 1962 AIR 212 SC 1467 - ریاست ناگالینڈ بنام رتن سنگھ - AIR 1967 SC 212 -

میں درجہ: انتوں پر ہوتا ہے۔ لیکن مرکزی حکومت کو کسی صنعت پر اس کا اطلاق کرنے کا اختیار اس کا فہرست بند میں اضافہ کر کے دیا گیا ہے۔ لازمی اشتباہ ایکٹ ۱۹۵۵ء کے تحت مرکزی حکومت کو کسی شے پر اس کو (لازمی) اعلان کرتے ہوئے اس ایکٹ کا اطلاق کرنے کا اختیار ہے۔ مزید یہ کہ کم اقل ترین اجرت ایکٹ ۱۹۴۸ (MINIMUM WAGES ACT) جیسا کہ اس کی تبصیر میں درج ہے، کچھ ماموروں کے لیے اقل ترین اجرت کی تجویز کرنے کے لیے وضع کیا گیا تھا اور اس کا اطلاق فہرست بند میں درج تمام اجیروں پر سے یا ان کے کسی طبقے کو مستثنیٰ کرنا اختیار دیا گیا ہے۔ کسی صنعت پر اس کے اطلاق کا یا کسی صنعت کو اس سے مستثنیٰ کرنا معاملہ حکومت کی رائے پر چھوڑ دیا گیا ہے اور رائے قائم کرنے کے لیے ایکٹ میں کوئی اصول نہیں قائم کیا گیا ہے۔ پھر بھی ایڈورڈ مل بنام ریاست اجیریں "زیادتی توفیق" کے احکام کے خلاف یہ ایکٹ جائز قرار دیا گیا کیونکہ عدالت کی رائے میں پالیسی خود اس ایکٹ سے ظاہر ہوتی تھی جو یہ تھی کہ ان صنعتوں میں جہاں غیر منظم شدہ مزدوری یا کسی دیگر وجہ سے اجرت بہت کم تھی وہاں مزدوروں کو بے جا فائدہ اٹھائے جانے سے بچایا جائے۔

محمد علی بنام ہند کی یونین میں سپریم کورٹ نے اجیروں کے پراویڈنٹ فنڈ ایکٹ (EMPLOYEES PROVIDENT FUND ACT) ۱۹۵۲ء کی اس تجویز کو جائز قرار دیا جو مرکزی حکومت کو اپنے مراعات کیے ہوئے اداروں کو ایکٹ کے دائرہ نفوذ میں شامل کرنے کا اختیار دیتی ہے۔

مانسن ٹریڈنگ کمپنی بنام مزدور یونین ادائیگی بونس ایکٹ (PAYMENT OF BONUS ACT) ۱۹۵۰ء کو حکومت کو کسی ادارے یا کسی درجے کے اداروں کو اس کی یا ان کی مالیاتی کیفیت اور دیگر متعلقہ حالات پر غور کرتے ہوئے اس ایکٹ کے دائرہ نفوذ سے مستثنیٰ کرنے کا اختیار دیتا تھا جائز قرار دیا گیا۔

۱۔ AIR - 1955 - SC - 25 -

۲۔ AIR - 1964 - SC - 780 -

۳۔ AIR - 1967 - SC - 691 -

مزید بنارس اس بنام ریاست مدھیہ پردیش میں سپریم کورٹ نے ایک ٹیکس عائد کرنے والے ایسے ایکٹ کو جائز قرار دیا جو حکومت کو فہرست بند میں ترمیم کرنے کا یہ تجویز کرتے ہوئے اختیار دیتا تھا کہ ترمیم میں وضع شرائط اور مستثنیات کے تابع صراحت کیے ہوئے مال پر بکری ٹیکس واجب الادا نہ ہوگا۔ عملیہ کو عطا کیے ہوئے اختیار کا مقصد یہ تھا کہ مستثنیٰ مال کو زیر ٹیکس لایا جائے اور اس کے برعکس اس ٹیکس کو جائز قرار دیتے ہوئے عدالت نے ایک بہت وسیع مسئلہ بیان کیا۔ یعنی قانون ساز یہ کے لیے ٹیکس عائد کرنے والے قانون کے عمل کی بابت چند تفصیلات اور معاملات کو مثلاً ایسے اشخاص کا انتخاب جن پر ٹیکس عائد کیا جائے، شرح جس سے ٹیکس مختلف اقسام کے مال پر لگایا جائے وغیرہ عملیہ کے ہاتھ میں چھوڑ دینا دستور کے خلاف نہ ہوگا۔ عدالت نے کہا کہ یہ طے کرنے کا اختیار کہ کس کو ٹیکس ادا کرنا ہے قانون سازی کا لازمی جزو نہ تھا اور اس لیے اس کو قانون ساز یہ عملیہ کے ہاتھ میں چھوڑ سکتی ہے۔

اسی قسم کا ایک مقدمہ لیکن جس میں نتیجہ برخلاف ہوا۔ ہمدرد دواخانہ بنام ہند کی یونین ہے۔ اس میں ادویات اور سرکاری علاج دہا قابل اعتراض (اشتبہار) ایکٹ ۱۹۵۴ (Objectionable ad act 1954) کی دفعہ ۳ زیر غور تھی جس کے تحت کسی ایسے اشتہار کی مانعت کر دی گئی تھی جس میں یہ ظاہر کیا گیا ہو کہ کوئی دوا جس کے استعمال سے جنسی بیماری یا قواعد میں صراحت کی ہوئی کسی دیگر بیماری کو شفا حاصل ہوگی، عدالت نے اس تجویز کو ناقص قرار دیا کیونکہ قواعد میں کسی بیماری کی صراحت کرنے کے لیے ایکٹ میں کوئی طریقہ معیار یا اصول قائم نہیں کیا گیا تھا۔ لہذا قاعدہ ساری کا اختیار بغیر کسی رہنمائی یا قابو کے قرار پایا۔

## موضوعہ قوانین میں رد و بدل کرنے کا اختیار

بسا اوقات ایک موضوعہ قانون عملیہ کو اس قانون میں رد و بدل کرنے کا اختیار عطا کرتا ہے۔ یہ بہت ہی شدید اثر اختیار ہے اور اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ اس کو قانون سازی کے اوپر بھی فوقیت حاصل ہو گئی۔ لیکن عملی طور سے ایسا اختیار بدلتے ہوئے حالات کی بابت تجویز کرنے کے لیے نظریہ میں لچک پیدا کرنے یا ایکٹ کو وضع کرتے وقت قانون سازی کو کافی آگاہی نہ ہونے کے باعث قانون میں ضروری ہم آہنگی پیدا کرنے کے لیے عطا کرنا پڑتا ہے۔ جب کوئی منصوبہ پہلے پہل پیش کیا جاتا ہے تو عملیہ کو ایسا اختیار عطا کرنا پسندیدہ خیال کیا جاتا ہے تاکہ کسی پیشینہ کی جانے والی دشواری کا سامنا کرنے کے لیے وہ خود اس قانون میں ضروری ہم آہنگی پیدا کر سکے۔ لہذا ان دونوں صورتوں میں توازن پیدا کرنے کی ضرورت ہے یعنی عملیہ کے اپنے اختیار کا بجا استعمال کرنے کا خطرہ اور تفویضی اختیار کی ضرورت اور عدلیہ نظریہ اس مسئلہ کو واضح کرتا ہے۔ رد و بدل کرنے کے اختیارات کی مختلف اقسام ہیں۔ اول وہ نظریہ جس پر جملہ کے مقدمہ میں غور کیا گیا اور جائز قرار پایا۔ یہ نظریہ یہ ہے کہ تفویضی قانون مؤثر رہے گا اگرچہ وہ کسی ایکٹ سے غیر مطابقت بھی ہو۔ دوسری قسم رد و بدل کرنے کا اختیار ایکٹ سے منسلک فہرست کی ترمیم کرتا ہے۔ اس مقصد سے کہ یہ قانون اس کا اطلاق خود فہرست بند میں صراحت کی ہوئی صورت کو برقرار رکھتے ہوئے کسی مزید صورتحال پر کیا جائے یا فہرست بند میں ذکر کی ہوئی کچھ صورتوں کو ایکٹ کے دائرہ عمل سے مستثنیٰ کر دیا جائے جیسا کہ ذکر کیا گیا ہے ایسی تجویز بھی جائز قرار دی جاسکتی ہے بشرطیکہ عدالت کو یہ معلوم ہو جائے کہ فہرست بند میں رد و بدل کرنے کی غرض سے ایکٹ میں پالیسی قائم کر دی گئی ہے۔

سویم وہ ہے جو عدالت کے مقدمہ میں زیر غور تھا یعنی عملیہ کو ایک علاقے میں نافذ ایکٹ کو دوسرے علاقے میں نافذ رد و بدل کے ساتھ جس کو عملیہ ٹھیک سمجھے نافذ کرنے کا اختیار دیا جاتا ہے جس کو اس شرط کے تابع جائز قرار دیا گیا ہے کہ وہ اختیار اس طرح نہ استعمال کیا جائے کہ زیر غور ایکٹ کی بنیادی پالیسی میں تغیر پیدا کرے۔ اس سے ایک مشاہدہ مسئلہ راج نارائن نام چنہ

انتظامی کمیٹی میں زیرِ غور تھا اس ایکٹ دہار اور اوٹریسا میں سبیل ایکٹ ۱۹۲۲ء کی زیرِ غور تھوڑے کے تحت حکومت ایسی پابندیوں اور رد و بدل کے ساتھ جس کو وہ ٹھیک سمجھے اس ایکٹ کی کسی دفعہ کو کسی نامزد مصلحت میں نافذ کر سکتی تھی اس اختیار کے تحت حکومت نے ایک اظہارِ نامہ جاری کیا جس میں اس ایکٹ کی ایک دفعہ کو جو ٹیکس عائد کرنے سے متعلق تھی منتخب کر کے اس کو ایک نامزد مصلحت پر نافذ کر دیا گیا تھا۔ سبیر کم کورٹ نے تفویض کو جائز قرار دیتے وقت اسی شرط کو دہرایا جس کا اظہارِ ولی کے مقدمہ میں کیا گیا تھا۔ یہی حکومت ایکٹ کی بنیادی اور لازمی پالیسی میں تغیر نہیں پیدا کر سکتی ہے۔ اس وقت بھی جب وہ ایکٹ کی ایک دفعہ کو منتخب کر کے اس کو کسی نامزد مصلحت پر نافذ کرے عدالت نے اس بات پر زور دیا کہ جب ایکٹ کی کسی دفعہ کو نافذ کرنے کی غرض سے منتخب کیا جائے تو خواہ اس میں رد و بدل کی گئی ہو یا نہ کی گئی ہو اس کو اس طرح کرنا چاہیے کہ ایکٹ کی بنیادی پالیسی میں تغیر نہ پیدا ہو اور نہ پورے ایکٹ کے لحاظ سے اس میں کوئی اہم تبدیلی واقع ہو۔ اگر ایکٹ کی بنیادی پالیسی کو تبدیل کرنے کے لیے رد و بدل کا اختیار قابلِ استعمال ہو اور اس کو اس غرض کے لیے استعمال کیا گیا ہو تو صورتِ مذکور تفویض کی یا متجاوز اختیار (ULTRA VIRES) کی سمجھی جاسکتی ہے۔

راج نارائن کے مقدمہ میں حکومت نے جس دفعہ کو نامزد مصلحت میں نافذ کرنے کے لیے منتخب کیا تھا اس کا تعلق ٹیکس عائد کرنے سے تھا اس دفعہ کی وسعت کی ایسی ہزونی ناقص قرار دی گئی کیوں اس نے ایکٹ کی پالیسی میں اہم تغیر پیدا کر دیا تھا۔ پالیسی یہ تھی کہ باشندگان کو ٹیکس عائد کرنے سے قبل سنے جانے اور اعتراض کرنے کا موقع دیا جائے۔ لیکن اس موقع پر یہ ہوا کہ متعلق اشخاص کو بغیر سنے ٹیکس عائد کر دیا گیا اور اس امر کو عدالت نے ایکٹ کی بنیادی پالیسی میں تبدیلی قرار دیا۔ لہذا یہ وہ صورت تھی جہاں حکایا ہوا اختیار جائز مگر اس کے استعمال کا طریقہ ناجائز تھا۔ یہ تجاوز اختیار کا سلسلہ تھا جس پر بعد میں بحث کی جائے گی۔

چہدم: موضوعہ قانون کو تسلیم کرنے کا بہت وسیع اختیار کا جس کو ہنری آٹھ (HENRY 8th)

---

لارڈز روڈرکس بنام بیاست مہلانٹر (AIR - 1966 - 789 - SC) اس مقدمے پر بحث کرتے ہوئے رد و بدل کرنے کا زیرِ غور اختیار جائز قرار دیا گیا لیکن اقلیت نے اس (بال اگے صفحہ پر)

viii) کہا جاتا ہے ہند کے موضوع قوانین میں بھی آئین ملتا ہے۔ ہوتا یہ ہے کہ قانون سازی ایک ایکٹ پاس کرتی ہے اس کا یقین نہ ہوتے ہوئے کہ اس پر عمل کرنے میں کیا دشواریاں پیش ہوں گی وہ وہ حکومت کو دستور سے اس ایکٹ کو ہم آہنگ بنانے کے لیے اختیار دے دیتی ہے۔ عموماً یہ فقرہ تبدیل شدہ صورت کو آسانی سے قائم کرنے کے لیے صنف عموماً عرصہ تک نافذ رہتا ہے۔ اس کی ایک بہت ہی موزوں مثال خود دستور نے دیا کر دی ہے وہ یہ ہے کہ دفعہ ۳۹۳ کے تحت صدر کو حکم کے ذریعہ ہدایت دینے کا اختیار دیا گیا ہے کہ دستور تصریح کیے ہوئے عرصہ تک ایسی مطابقت کے تابع ہو کر رہے گا جو ایسی رد و بدل۔ اعادہ یا ترک کے ذریعہ کی جائے جس کو وہ ضروری اور قرین مصلحت خیال کرے مگر ایسا کوئی حکم دستور کی رو سے باقاعدہ ساخت کی ہوئی پارلیمنٹ کی پہلی چٹھک کے بعد صادر نہیں کیا جاسکتا ہے۔ اس قسم کا اختیار تو کی دفعہ ۳۴۲ موجودہ قوانین کو بند کے دستور سے ہم آہنگ کرنے کے لیے ان میں مطابقت پیدا کرنے یا رد و بدل کرنے کا اختیار دیتی ہے۔

اتنی وسیع بنیاد پر قائم اختیار کی چند دیگر مثالیں مندرجہ ذیل ہیں۔

ریاستوں کی تنظیم نو ایکٹ (STATE RECOGNISATION ACT) ۱۹۵۶ء کی دفعات

۱۲۰-۱۲۸۔ زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ (LIFE INSURANCE CORPORATION ACT) ۱۹۵۶ء کی دفعہ ۴۳۔ (۳)۔

کاروبار منافع پات ایکٹ (BUSINESS PROFIT ACT) ۱۹۴۷ء کی دفعہ ۳۳ الف، ٹیکس

عائد کرنے والے قوانین ایکٹ (TAXATION LAWS ACT) کی دفعہ۔

ہافسن ٹریڈنگ کمپنی بنام مل مزدوری یونین میں ادائیگی بونس ایکٹ (PAYMENT OF BONUS ACT) ۱۹۶۵ء کی دفعہ ۱۳۷ کے جواز کا سوال پیدا ہوا تھا۔ اس دفعہ نے بونس ایکٹ

کو مؤثر بنانے کی غرض سے دشواریاں اور شبہات رفع کرنے کے لیے مرکزی حکومت کو ایسی

دہتیہ حاشیہ مندرجہ ذیل سے اتفاق نہیں کیا کہ رد و بدل کا اختیار پالیسی میں تبدیلی پیدا کرنے کے لیے استعمال کیا جاسکتا تھا اس نے اس پر بھی غور کیا کہ یہ کس طرح ہو سکتا ہے؛ حالانکہ اکثریت نے

اسے ایسا ہی کہا تھا شماراً و نہام پانڈ پچری بھی دیکھو۔ ۱۹۸۰ SCJ 367 AIR

۷۷ ہا اس فقرہ کو اس وجہ سے دیا گیا بادشاہ علیہ کا بیٹہ خیال کیا جاتا ہے۔

تھا دیکر نے کا اختیار دیا تھا جو ایکٹ کے مقاصد سے غیر مطابق نہ ہوں۔ تین ہرظان دو کی کثرت رائے پر مبنی فیصلہ سے سپریم کورٹ نے اس تجویز کو زیادتی تفویض کی بنا پر ناجائز قرار دیا۔ دفعہ ۳۴ کی تحتی دفعہ ۴۲ نے جو ترقی دفعہ ۱۱ کے تحت مرکزی حکومت کے صادر کیے ہوئے حکم کو قطعی بناتی تھی سپریم کورٹ کی رائے میں نقص کی شدت میں اضافہ کر دیا تھا کیوں کہ صرف حکومت ہی کو اس بات کا فیصلہ کرنے کا اختیار دیا گیا تھا کہ ایکٹ کو مؤثر بنانے میں کوئی دشواری یا شبہ ہے یا نہیں اور آیا دشواری یا شبہ دور کرنا ضروری یا ترقی مصلحت ہے یا نہیں اور یہ کہ موضوع تجویز ایکٹ کے مقاصد سے غیر مطابق نہیں ہے۔ یہ بات قابل توجہ ہے کہ دلی اور راج نارائن کے مقدمات میں سپریم کورٹ نے ایسی تجویز کو جائز قرار دیا تھا جو کسی موضوع قانون کی وسعت کی ایسی رد و بدل اور طابقت کے ساتھ جس کو وہ ضروری خیال کرے تو وسیع کرنے کا اختیار دیتی تھی۔ جانسن کے حالات ان دو مقدمات کے حالات سے مندرجہ ذیل صورتوں میں مختلف معلوم ہوتے ہیں۔ ان دو مقدمات میں جو اختیار حاکم کیا گیا تھا وہ پہلے ہی سے موجود موضوع قانون کو زیادہ وسعت دے کر اس کے دائرہ عمل میں کسی نامزد حلقے کو لانا تھا۔ اور رد و بدل کرنے کے اختیار کو دینے کا مقصد یہ تھا کہ وہ اختیار صرف دشواریوں کو دور کرنے اور ہم آہنگی قائم کرنے کے لیے محض اس حد تک استعمال کیا جاسکتا تھا جہاں تک ایکٹ کو دوسرے حلقے میں نافذ کرنے کی غرض سے ضروری ہو نہ کہ خود اس ایکٹ میں رد و بدل کرنے کے لیے۔ لیکن جانسن کے مقدمہ میں بہت زیادہ وسیع اختیار دیا گیا تھا۔ یہاں تک کہ خود اس ایکٹ میں رد و بدل ہو سکتی تھی۔

دویم۔ ان دو مقدمات میں عدالت دیکھ سکتی تھی کہ آیا رد و بدل ایکٹ کی بنیادی پالیسی کے خلاف ہے لیکن جانسن کے مقدمہ میں اس جستجو کو عدالت کی نظر سے باہر رکھنے کی کوشش کی گئی تھی۔

دو بیروں کے اختیار کی بابت کیٹی لے ہنری آٹھ فقرہ کے استعمال کے خلاف اعتراض اس بنا پر کیا کہ وہ پارلیمنٹری حکومت کے اصول سے غیر مطابق ہیں۔ اس لحاظ سے کہ اعلیٰ قانون ساز مقننہ ماتحت قانون ساز مقننہ کو اعلان مقننہ کے پاس کیے ہوئے قوانین میں ترمیم کرنے کا اختیار دے۔ یہ کہ اس سے عملیہ کوئل تیار کرنے میں لا پر دہی کرنے کی ترقیب ملتی ہے اور یہ کہ ایسے اختیار کو عملیہ غیر واجب طور سے استعمال کر سکتا ہے۔ سمجھ بھی اس فقرہ کی پسندیدگی کو اس صورت

میں تسلیم کرتے ہوئے کہ جب کوئی نیا اور پیچیدہ سماجی-اقتصادی قانون نافذ کیا جائے تو کیٹی نے تجویز کیا کہ ہنری آٹھ فقرہ استعمال کیا جاسکتا ہے مگر محض اس ایکٹ کو نافذ کرنے کے لیے اور وہ بھی صرف اس وقت جب ظاہر طور سے اس کا استعمال کرنا لازمی ہو اور ایکٹ کے پاس ہونے کے بعد صرف ایک سال کی مدت تک یہ مقول تجویز ہے اور اسے ہند میں بھی قانون کے مسودہ سازوں کو اختیار کرنا چاہیے۔

## ٹیکس عائد کرنے کا اختیار

ہماری حکومت میں کسی ٹیکس کا عائد کرنا صرف قانون سازی کا ہی مخصوص اختیار خیال کیا جاتا ہے اور قانون سازی کے پاس حملہ پر قابو رکھنے کے لیے یہ بہت کارگر ہتھیار تصور کیا جاتا ہے لیکن زمانہ حال میں اس اصول میں بھی ایک شکاف پڑ گیا کیوں کہ قانون سازی نے ٹیکس عائد کرنے کے اختیار کو بھی کچھ حد تک عملیہ کو تفویض کرنا شروع کر دیا ہے۔ ٹیکس عائد کرنے کے اختیار کی عملیہ کو تفویض کی متعدد مثالیں کتاب قوانین (STATUTE BOOK) میں ملتی ہیں۔ ٹیکس عائد کرنے کے اختیار کی خاص تغیر پذیر صورتیں مندرجہ ذیل ہیں۔

اول کسی شے کو ٹیکس سے مستثنیٰ کرنا اور نیٹل وچنگ میل بنام ہند کی یونین میں مرکزی حکومت کو اس مال کو جس پر محصول لگایا جاسکتا ہو عائد کیے ہوئے محصول یا اس کے کسی جز سے مستثنیٰ کرنے کے لیے دیے ہوئے اختیار کو زیادتی تفویض کے اعتراض کے خلاف جائز قرار دیا گیا۔

دوم۔ کسی مستند کو کسی معاملہ یا شے کو زیر ٹیکس لانے کا اختیار عطا کیا جاسکتا ہے۔ بناری

داس بنام ریاست یوپی میں بکری ٹیکس کے ایکٹ میں ایک تجویز کو جس کے تحت حکومت ایک معاملہ کو زیر ٹیکس لائی تھی جائز قرار دیا گیا۔ مزید بنگلو، ڈبیلو۔ سی میل بنام بنگلور کارپوریشن میں سپریم کورٹ نے اس موضوع قانون کو جائز قرار دیا جس کے تحت میونسپل کارپوریشن کو ایکٹ میں صراحت کی ہوئی اشیاء کے علاوہ بھی دیگر اشیاء پر چلنی کا محصول لگانے کا اختیار تھا۔

یہ مثالیں ایڈورڈس کے مقدمہ میں بیان کیے ہوئے اصول کی اضافی خیال کی جا

سکتی ہیں۔

سوم ٹیکس عائد کرنے کا اختیار جو اکثر عملیہ کو عطا کیا جاتا ہے خود ٹیکس کی شہد کا تعین کرنا ہے متعلقہ ایکٹ ٹیکس عائد کرتا ہے لیکن عملیہ کے پاس اس کو وصول کرنے کی شہد کا تعین کرنا چھوڑ دینا



ہے اکثر ایکٹ انتہائی حد مقرر کر دیتا ہے جس کے تابع عملیہ وقتاً فوقتاً ٹیکس لگانے کی شرح معین کرتا ہے اس کی چند مثالیں بیان کی جا رہی ہیں۔

کوئلہ کھان (تحفظ سلامتی) ایکٹ ۱۹۵۲ (THE COAL MINES CONSERVATION SAFETY ACT) کے تحت مرکزی حکومت کو مقررہ حد کے تابع لگائے اور کچھ ہوئے کوئلہ پر چٹگی محصول لگانے کا اختیار ہے اور اس کے ضمنی نتیجہ میں حکومت اس مقدار میں درآمد محصول درآمد محصول درآمد شدہ کوئلہ پر لگا سکتی ہے۔

ریلوے مسافروں پر حدوداری ٹیکس ایکٹ ۱۹۵۴ (TERMINAL TAX ON RAIL WAY PASSENGERS ACT) میں مرکزی حکومت کو مقررہ حد کے تابع ٹیکس کی شرح معین کرنے کا اختیار ہے۔ ایک اہم ٹیکس لگانے کا اختیار مرکزی حکومت کو مرکزی ایسائز اور ٹیکس ایکٹ ۱۹۴۴ (CENTRAL EXCISE AND SALT) نے دیا ہے۔ جب پارلیمنٹ اجلاس نہ کرتی ہو اس وقت حکومت کسی شے پر پارلیمنٹ کے ایکٹ سے لگائے ہوئے ٹیکس سے پچاس فی صدی کے اضافہ کے ساتھ ٹیکس لگا سکتی ہے۔ ایسے اظہار نامہ کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا پڑتا ہے اور حکومت کو منظوری کی ہایت قرار دہانہ پیش کر کے دونوں ایوانوں کی اس پر منظوری لینا پڑتی ہے۔ اس تجویز کی ضرورت لوچ پیدا کرنے اور وزیر اعلیٰ عمل کے مفاد میں محسوس کی گئی ہے کیوں کہ پارلیمنٹ کے اجلاس منعقد کرنے تک انتظار نہیں کر سکتا ہے اور طریقہ کار سے انتظامیہ کے عمل پر باقاعدہ قابو رکھا گیا ہے۔ اظہار نامہ کے ذریعہ ٹیکس لگانے کی تجویز صرف ایک سال تک برقرار رہ سکتی ہے۔

یہ سوال کہ اوپر ذکر کی گئی تفویض جائز ہے یا نہیں اکثر عدالتوں میں اٹھایا گیا۔ دیوٹی داس ہنام ریاست پنجاب میں زیر خور قانون نے عملیہ کو ایسا ٹیکس عائد کرنے کا اختیار دیا جو دو فی صدی سے زائد نہ ہو۔ اعتراض کیے جانے پر عدالت نے اس کو جائز قرار دیتے ہوئے کہا کہ مالیاتی ایکٹ کے لیے عملیہ کو ایک حد تک اختیار تیزی کا عطا کرنا ٹھیک ہے۔ اس وقت عدالت نے یہ بھی کہا کہ وسیع قانونی اختیار تیزی جو انتہائی حد تک سے کم شرح میں ہر انا صدی پلا کرے اور اس طور سے حکومت کو من مانی شرح معین کرنے کا موقع دے حق بجانب قرار نہیں دیا جاسکتا ہے۔ آخری تجربہ یہ ہے کہ قابل اہازت اختیار تیزی کسی معاملہ کے حالات پر منحصر

ہے۔ ایک اور دو فی صدی کے درمیان شرح کا تعین کرنے کا اختیار تیزی کی اس قدر کم اہمیت تھی کہ یہ قرار دینا کہ وہ قابل اجازت حد سے تجاوز کر گیا ناممکن ہے۔

کچھ موضوعہ قوانین علیہ کو کسی بھی شرح پر جس کو وہ مناسب خیال کرے ٹیکس لگانے کا اختیار بغیر کسی حد کا تعین کرے عطا کرتے ہیں۔ عام طور سے عدالتیں پسند کرتی ہیں کہ ٹیکس کی انتہائی شرح ایکٹ ہی میں مقرر کر دینی چاہیے۔ اور عموماً ٹیکس عائد کرنے کا اختیار کی ایسی تجویز جس میں کسی حد کا تعین نہ کیا گیا ہو جائز قرار نہیں دی جاتی اس وجہ سے کہ ایسی وسیع تفویض کی اجازت دینے کا جس میں کوئی رہنمائی نہ ہو یہ مطلب ہو گا کہ زیادتی تفویض کا اصول ہی فنا کر دیا گیا۔

دہلی داس کے مقدمہ میں حکومت کو اختیار دیا گیا تھا کہ وہ جس شرح کو ٹیکس خیال کرے اس سے ٹیکس عاید کرے۔ عدالت نے اس کو زیادتی تفویض کی بنا پر ناقص قرار دیا۔ کیوں کہ ایکٹ میں کوئی پالیسی یا رہنمائی کے لیے کوئی تجویز نہیں ملتی تھی اور علیہ کو بغیر کسی قابو کے ہر سال ٹیکس لگانے کا اختیار دے دیا گیا تھا۔

لیکن میونسپل جماعتوں کو تفویض کی بابت ایک مختلف نظریہ کا اطلاق کیا گیا۔ دلی میونسپل کارپوریشن بنام ہر لاکاٹن مل میں کارپوریشن کے بجلی ٹیکس لگانے کے اختیار کو جب کہ ایکٹ میں کوئی حد معین نہیں کی گئی تھی سپریم کورٹ نے جائز قرار دیا۔ اس مقدمہ کا دہلی داس کے مقدمہ سے اس بنا پر امتیاز کیا جا سکتا ہے کہ اس جماعت کی مابیت بھی جس کو اختیار عطا کیا گیا ہو ایک ایسی کیفیت ہے جس پر یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا تفویض کے معاملہ میں کافی رہنمائی ہے غور کرنا چاہیے۔ رہنمائی انتہائی حد مقرر کرنے کی شکل اختیار کر سکتی ہے یا ٹیکس کے مناسب شرح پر عاید کیے جانے کا تعین کرنے کے لیے دیگر شکلیں اختیار کر سکتی ہے۔ مندرجہ ذیل صورتیں کارپوریشن کے ٹیکس عائد کرنے کے اختیار پر قابو رکھنے والی قرار دی گئی ہیں۔ حکومت کا اپنی منظوری یا رضامندی کی شکل میں نگرانی کرنا۔ الگشن میں انتخاب کے لیے اشخاص کو تفویض جن کو معین مدتوں کے بعد انتخاب کرنے والوں کے سامنے جانا پڑتا ہے اور جن کو اگر وہ غیر مناسب طور سے عمل کریں نظر انداز کیے جانے کا خطرہ ہوتا ہے۔ انتخاب کیے ہوئے نمائندوں کی بحث کے بعد

اختیار کا استعمال اور کارپوریشن کی محدود ضروریات جو بہ مقابل ریاست کی ضروریات کے جو عملاً محدود ہوتی ہیں آخری صورت کو عدالت نے مکملۃً کارپوریشن بنام لبرٹی سینما میں واضح کر دیا ہے اس مقدمہ میں زیر غور ایکٹ نے کارپوریشن کو سینماؤں پر وقتاً فوقتاً ایسی شرح سے لائسنس فیس لگانے کا اختیار دیا تھا جس کی کارپوریشن کی کسی قرار داد سے تجویز کی جائے۔ قانون کی پالیسی یعنی ایسی شرح سے کارپوریشن ٹیکس لگانا جو اس کے فرائض کی انجام دہی کے اخراجات برداشت کرنے کے لیے ضروری ہو اور جس پالیسی کو عدالت نے معنوی طور سے اس ایکٹ میں پڑھا۔ کارپوریشن کی رہنمائی کرنے اور اس ایکٹ کو جائز قرار دینے کے لیے کافی سمجھی گئی۔

عملیہ اور منجیل جماعتوں کی نسبت ٹیکس لگانے کے اختیار کی تفویض کے معاملہ میں عدالتی نظریہ میں فرق دوسرے مقدمہ کا سوال دینے سے زیادہ واضح ہو جاتا ہے۔ ٹمرا وسیع اختیار یعنی ایسے ٹیکسوں کا عاید کرنا جن کو قانون سازیہ جائز طور سے خود لگا سکتی ہے اکثر قانون سازیہ میونسپلیٹیوں کو عطا کرتی ہے اکثر ریاستی قانون سازیہ بغیر صراحت کیے ہوئے کہ کون سے ٹیکس میونسپلیٹیوں کا عاید کریں ان کو عام اختیار ان ٹیکسوں کے لگانے کا جن کو قانون سازیہ خود لگا سکتی ہے عطا کرتی ہے۔ بادی النظر میں ایسا اختیار عام اصول کی بنیاد پر زیادتی تفویض کی وجہ سے ناجائز ہونا چاہیے کیوں کہ ایکٹ میں میونسپلیٹیوں کی رہنمائی کے لیے کہ کون سے ٹیکس لگانے چاہئیں اور کس شرح سے کوئی پالیسی درج نہ تھی لیکن عدالتوں نے خود مختار حکومت کے اداروں کو مضبوط بنانے کی خواہش سے ایسے اختیارات کو میونسپلیٹیوں کو تفویض کے معاملہ میں کشادہ نظریہ اختیار کیا ہے۔ مسٹر انڈر ٹریڈس بنام منجیل کارپوریشن میں زیر غور ایکٹ کی تجویز کو جس نے منجیل کارپوریشن کو ایسے ٹیکس لگانے کا جو ریاستی قانون سازیہ لگا سکتی تھی عام اختیار دہیز کسی حد تک تین کیے عطا کر دیا تھا۔ سپریم کورٹ نے جائز قرار دیا اس بنا پر کہ کارپوریشن صرف

لے جے بی مودی بنام احمد آباد میونسپلیٹی۔ 200 S.C. 1974 A.9.2 میں اس قسم کا ٹیکس جائز قرار دیا گیا حالانکہ ایکٹ میں کوئی ایسی تجویز نہ تھی جس کی رو سے حکومت نے اس کے لگانے کی اجازت دی ہو۔

لے ای۔ جے نیادو اور کپنی بنام انڈسٹریل اینڈ ریسرچ شہر۔ 59 DONS 1970 A.9.2 بھی دیکھو۔

وہ ٹیکس لگا سکتا ہے جو ایکٹ میں صراحت کیے ہوئے مقاصد کو حاصل کرنے کے لیے ریاستی حکومت اور اس ٹیکس کو عاید کرنے کے لیے ریاستی حکومت کی ماقبل منظوری ضروری تھی۔ یہاں دیگر فیصلے بے شک ٹیکس لگانے کے وسیع اختیارات کی میسر نہیں جہاتوں کو تفویض کی اجازت دیتے ہیں لیکن جیسا کہ دیوی داس کا مقدمہ ظاہر کرتا ہے استقامت ٹیکس عاید کرنے کی ایسی وسیع تفویض کو جائز قرار دینے کے لیے ان فیصلوں سے کوئی عام اصول اخذ نہیں کر سکتا ہے۔ یہ بات بھی قابل توجہ ہے کہ حالات کہ امریکہ میں عدالتوں کا رویہ عام تفویض کے مسئلہ پر بہت سخت ہے، پھر بھی میونسپلٹیوں کو تفویض ایک استثنائی کی جاتی ہے۔ اس قسم کا ایک مقدمہ ہے آر۔ مینونیکوٹنگ ایسوسی ایشن بنام ہندوستان پریذیڈنٹ (ہیکٹ کی دفعہ ۲۱) کے تحت ربر بورڈ کو اختیار دیا گیا تھا کہ وہ یا تو ربر پیدا کرنے والے خطے کے مالک پر جو ربر پیدا کرتا ہو یا ربر استعمال کرنے والے صنعت کار پر ایکسائز محصول لگا سکتا تھا۔ سپریم کورٹ نے اس تجویز کو زیادتی تفویض کے احراض کے خلاف جائز قرار دیتے ہوئے اپنا فیصلہ مندرجہ ذیل وجوہ پر مبنی کیا:

”ربر بورڈ متعدد درجہ مفادات کی نمائندگی کرنے والی ایک اظہار اختیار کی حامل جماعت ہے۔ لہذا وہ جملہ متعلق اشخاص کے مفادات پر نظر رکھ سکتی ہے ایکٹ بورڈ کے ٹیکس لگانے اور اس کی جوتی کے طریقہ کار میں رہ نہائی کرتا ہے۔ بورڈ کے جملہ افعال مرکزی حکومت کے قابو کے تابع ہیں جو بورڈ کے کسی عمل میں رد و بدل۔ اس کو مسئلہ یا منسوخ کر سکتی ہے۔ بورڈ مرکزی حکومت کے بنائے ہوئے قواعد کے مطابق ٹیکس ادا کرتا ہے اور قواعد پارلیمنٹ کے سامنے رکھے جاتے ہیں۔ عدالت نے ٹیکس عائد کرنے کے اختیار کی مقامی مقدمات کو تفویض حتی بجانب ثابت کرنے کے لیے براہل مل مقدمہ کا حوالہ دیا۔

ٹیرف ایکٹ (TARIFF ACT) ۱۹۳۲ء کی حالات کی مثال ہے جہاں وسیع تفویض عملیہ کو کی گئی اور تحفظات کے ایکٹ میں تجویز کردہ کمی۔ ٹیرف کمیشن کی سفارش پر مرکزی حکومت کو دائر تحفظات کشم محصول ہماری رکھنے کی تجویز کو نوثر بنانے کے لیے ایک بل پیش ہوا تھا۔ اور یہ تجویز حتی کا گروہ

۷ دیکھو ۵۵ کی قانون سازی اختیار کی انتظامی افسران کو تفویض (۱۹۱۳) ۳۹۸ ۳۹۷ ۳۹۸

کا انتظامی قانون۔ مقدمات اور ان پر تبصرہ۔ (۱۹۶۰) ۲۱۸

۱۵۶۹ SC ۱۹۷۰ A ۹۔۲

بل پارلیمنٹ میں پیش ہونے کے بعد چھ ماہ کے عرصہ تک پاس نہ کیا جائے تو معمولات عاید کرنے یا اس میں اضافہ کرنے کا بھی اختیار دیا گیا تھا اس اظہار نامہ کو پارلیمنٹ کے ایوانوں میں منظوری کے لیے رکھنا ہے۔ ابتدائی اظہار نامہ کا نفاذ ختم ہو جائے گا یا وہ رد و بدل کی ہوئی صورت میں نافذ ہوگا۔ اگر پارلیمنٹ اس پر رضامندی نہ دے یا رد و بدل کرتے ہوئے رضامندی دے جیسی کہ صورت ہو اس تفویض میں کسی انتہائی حد کا تعین نہیں کیا گیا تھا لیکن معلوم ہوتا ہے کہ اس تفویض اختیار پر بھی ابھی تک کوئی اعتراض نہیں کیا گیا۔ شاید یہ تجویز مندرجہ ذیل وجوہ سے جائز قرار دی جائے گی۔

واٹکس ماند کرنے کے اختیار کو حکومت ڈیرف کیشن کی سفارش پر ہی استعمال کر سکتے ہیں اور کیشن سفارش کرنے سے قبل پوری طرح تحقیقات کرتا ہے۔ یہ عملیہ اختیار ایک قسم کا ناگہانی اختیار ہے اور یا تو پارلیمنٹ کو ایک بل پاس کرنا ہے یا اس اظہار نامہ کو منظور کرنا ہے لہذا یہ خیال نہیں کیا جاسکتا کہ اس اختیار کو بغیر اس پر قابو رکھے ہوئے عبور دیا گیا بلکہ اس پر بہت سی پابندیاں عائد کر دی گئی ہیں۔

## عام اظہار رائے اور مشروط قانون سازی

تفویض کے مسئلہ پر مقدمات پر نظر ثانی کرے گی کہ حالات کہ حد اتوں نے غیر متغیر طور سے اس نظریہ کا اظہار کیا ہے کہ قانون سازی کے اختیار کی تفویض اس وقت جائز ہوتی ہے جب تفویض کرنے والے ایکٹ میں مناسب قواعد بنا کر اس پالیسی کی صراحت کی جائے جیسے مقوض علیہ کو عمل میں لانا ہے۔ لیکن عموماً حد اتیں پالیسی قائم کرنے کے موضوع پر بہت کشادہ ذالریہ رکھتی ہیں یا انہوں نے مبہم تجویزوں کو اس اصول کے مطالبہ کو کافی طور سے پورا کرنے والی سمجھ کر بہت وسیع اور عام تفویض کو جائز قرار دیا ہے۔ حد اتوں نے زیر غور ایکٹ کی تمہید میں سابق قانون میں جس کی جگہ زیر غور قانون نے لی یا جس کو اس نے منسوخ کر دیا یا ان ماضی کے قواعد میں جن کا نفاذ اس نے برقرار رکھا۔ پالیسی کو پڑھنے کی کوشش کی ہے۔ بسا اوقات حد اتوں نے زیادہ واضح اور متین پالیسی کے اظہار کے مطالبے کو اس بحث سے لپکا کیا کہ قانون کا موضوع ایسا ہے کہ اور زیادہ مفوض علیہ کی رہ نمائی اس کا فی طور سے نہیں کی جاسکتی ہے۔ اکثر حد اتوں نے خود پالیسی تیار کر دی ہے کہ اس کا ایکٹ سے اور اک نہیں ہو سکتا تھا اور اس غرض کے لیے نیز اعتراض کیے گئے ایکٹ کے جواز کی تائید میں انہوں نے اس قانون کی قانون سازی کے تاریخی حالات اور داخل کیے ہوئے بیانات ملٹی کو یا ایسے بھی دیگر مواد کو دیکھا۔ مختصر یہ کہ انہیں تفویضات کو جائز قرار دینے کے ان پر حق نامنوی

کو استعمال کرنے کی زیادہ فکر رہتی ہے اور ایسا کرنے میں انھوں نے اکثر مصنوعی منطق کو استعمال کیا ہے۔ حقائق اس معاملہ میں قانون سازی کے منشا اور بصیرت کا بہت لحاظ رکھتی ہیں۔ مقدمات کے ذریعہ بنائے ہوئے موجودہ قانون سے ظاہر ہوتا ہے کہ قانون سازی ایوانات تفویض کے مسئلہ پر عدالتوں کے ظاہر کیے ہوئے نظریہ سے کسی طرح پابند یا محدود نہیں ہیں کیوں کہ ایکٹ کے مسودہ کا اس طرح غور سے تیار کرنا کہ اس میں کچھ ایسے بیانات ہوں جو عدلیہ کی نظر میں پالیسی کے بیان معلوم ہوں تفویض کو منظور کیے جانے کے لیے کافی ہے۔ اس کا اثر یہ ہوگا کہ قانون سازی پر پابندی بھائے واقعی ہونے کے صرف خیالی اور اشارتی ہے۔ ایسے بہت ہی کم معاملات ہیں جن میں ایکٹوں میں غامی پائی گئی اور وہ خلاف دستور قرار دیے گئے۔ بنگلہ و گریوال کے دونوں مقدمات کا پھر ذکر کرتے ہوئے معلوم ہوگا کہ عدالت کے زیر غور وہ چیز تھی جس کو قانون بہ شکل ڈھانچہ صریح طور سے کہا جاسکتا ہے۔ اس نے مقصد حاصل کرنے کے لیے علیحدہ قواعد سازی کا ہر قسم کا اختیار بغیر کسی رہ نہائی کے بطور گورا چک دے دیا اور پھر یہی وہ قوانین جائز قرار دیے گئے۔

تفویض کرنے والے ایکٹ میں پالیسی قائم کرنے کے اصول کا مطلب یہ ہے کہ مفوض علیہ قواعد سازی کے اختیار تمیزی پر قابو رکھا جائے اور اس طرح اختیار کے بجا استعمال کے موقعوں میں تخفیف کر دی جائے۔ اگر پالیسی مقرر کر دی گئی ہو تو مفوض علیہ اپنے سن منافی قواعد بنانے میں خود کو آزاد نہیں محسوس کرے گا کیوں کہ بنائے ہوئے قواعد کی ایکٹ میں قائم کی ہوئی پالیسی کی روشنی میں جانچ کی جاسکتی ہے۔ اور پالیسی سے تجاوز کرنے والے قواعد کا عدم قرار دیے جاسکتے ہیں۔ لہذا اگر پالیسی بہت مبہم اور عام طریقہ سے بیان کی گئی ہو تو اس کا مفوض علیہ پر پابندی لگانے کا اثر کمزور پڑ جائے گا۔ جس قدر غیر متین اور وسیع الفاظ میں تفویض کی جائے اسی قدر اختیار پر قابو رکھنا دشوار ہو جاتا ہے۔ اس لیے اس پر غور کرنے کی غرض سے کہ آیا کوئی معاملہ زیادتی تفویض کی زد میں آتا ہے یا نہیں اس کی جستجو کرنا کارآمد ہوگا کہ آیا بغیر انتظامیہ کی مستعدی کو مضرت پہنچانے معیارات قائم کرنا ممکن تھا یا نہیں۔ دو دیگر الفاظ میں آیا مناسب عملی نقطہ نظر سے معیارات قائم کیے جاسکتے تھے، اور آیا کوئی جمہوری تحفظات اس اختیار کے بجا استعمال کو روکنے کے لیے وجود میں ہیں یا نہیں۔

## مشروط قانون سازی

ہند میں نوآبادیاتی حکومت کے دوران متعدد مقدمات میں معمولی اور اعتدال کے ساتھ

قانون سازی کی تفویض کو عدالتوں نے مشروط قانون سازی کے اصول کے تحت ہائز قرار دیا ہے۔ اس اصلاح کے تحت یہ نظریہ ہے کہ قانون سازی مکمل اور ہر لحاظ سے ایک جامع قانون بناتی ہے۔ لیکن اس کا نفاذ فوراً نہیں کیا جاتا ہے۔ اس کا نفاذ کسی شرط کے پورا ہونے پر ہی کر دیا جاتا ہے اور جو کچھ خارجی ایجنسی کو تفویض کیا جاتا ہے وہ یہ ہے کہ وہ ایجنسی خود اپنی رائے قائم کیے کے لئے کرے کہ آیا وہ شرط پوری ہوگئی یا نہیں۔ لہذا مشروط قانون سازی میں قانون کا وجود تو ہوتا ہے مگر اس کا موثر ہونا خارجی ایجنسی کے کسی واقعہ یا شرط کی بابت فیصلہ پر ہی کر دیا جاتا ہے۔ اس اصول کا عمل چند مقتضیات کا ذکر کر کے واضح کیا جا رہا ہے ایک خاص مقدمہ منسلک

بنام پوروہ ہے۔ ۱۸۶۹ء میں قانون سازی نے گارولس کو اس وقت اس میں موجود نظام قانون اور عدالتوں کے دائرہ اختیار سے خارج کرنے اور علاقے کے نظم عدل کو ایسے افسر کے اختیار میں دینے کے لیے جس کو بحال کا لیفٹنٹ گورنر تقرر کرے ایک ایکٹ پاس کیا۔ اس قانون نے لیفٹنٹ گورنر کو یہ بھی اختیار دیا کہ وہ اس کے زیر اختیار کسی دیگر علاقے میں اس وقت نافذ قانون کے دواؤں کو لغو میں گارولس کو لا سکتا ہے۔ وہ ایکٹ لیفٹنٹ گورنر کے مقرر کیے ہوئے دن پر نفاذ میں آجائے گا۔ پہلی کونسل نے اس ایکٹ کو ہائز قرار دیا اس بنا پر کہ قانون سازی نے یہ طے کرتے ہوئے کہ ایک تغیر پیدا ہونا چاہیے لیفٹنٹ گورنر کی رائے پر اس کو نافذ کرنے کا وقت اور طریقہ چھل دیا۔ قانون سازی نے مقامی شخص قوانین اور اختیارات پر اپنی رائے قائم کر کے ان تمام امور پر مشروط طریقہ سے قانون سازی کی تھی۔ شہنشاہ بنام بینوری لال میں ایک مخصوص حالات قائم کرنے والے گورنر جنرل کے اعلان کیے ہوئے فرمان (ORDINANCE) کے خلاف اعتراض کی گئی۔ اس فرمان کا نفاذ ایک صوبائی حکومت پر تھا اگر متعلقہ حکومت مطمئن ہو جائے کہ اس جمہوریہ میں ہنگامی حالات برپا ہو گئے ہیں۔ اس تجویز کے مقامی اطلاق کو مقامی انتظامیہ جماعت کو اپنی رائے کے بموجب طے کرنا تھا۔ پارلیمنٹ کے پاس کیے ہوئے اہمروں کا ریاستی ہمہ ایکٹ (EMPLOY CIES STATES IN ORANCE ACT) ۱۹۴۸ء نے تجویز کی تھی کہ یہ ایکٹ ایسی تاریخ کے آثار کو چھوڑ کر اس کو مرکزی حکومت سرکاری گورنر میں اظہار نامہ کے ذریعہ مقرر کرے نافذ ہوگا اور

مختلف ریاستوں یا ان کے مختلف حصوں کے لیے مختلف تاریخیں مقرر کی جاسکتی ہیں۔ یہ تجویز بطور مشروط قانون سازی ہائز قرار دی گئی۔

ایئر سٹنگ ہٹام راجستھان میں راجستھان حکومت نے ایک فرمان کا جس کی عمر دو سال تھی اعلان کیا۔ لیکن گورنر کو اس عرصہ کے دوران ایک اظہار نامہ کے ذریعہ اس کے دوران میں توسیع کرنے کا اختیار دیا گیا۔ گورنر نے اس فرمان کی زندگی میں اولاً دو سال اور پھر مزید دو سال کے لیے اضافہ کر دیا۔ اعتراض کیے جانے پر سپریم کورٹ نے اس کی زندگی بڑھانے کے اختیار کو ہائز قرار دیا کیوں کہ وہ ایک مشروط قانون سازی تھی۔

متذکرہ بالا سے یہ واضح ہے کہ جب قانون سازی کسی ایکٹ کو وضع کرے اور کسی عملیہ متقدر کو اس کو ایسے علاقہ یا ایسے وقت پر جیسا کہ وہ متقدر طے کرے نافذ کرنے یا اس قانون کی زندگی بڑھانے کا اختیار دے تو ایسے ایکٹ کو مشروط قانون سازی کہتے ہیں۔

مشروط قانون سازی نوآبادیاتی دور کی یاد دلاتی ہے جب پریوی کونسل کو عملیہ کی ضروریات پر مبنی تفویض کے مطالبہ اور برطانیہ کی پارلیمنٹ کے بنائے ہوئے قوانین سے پابند ہند کی محدود نوآبادیاتی قانون سازی کی محدود ماہیت کے درمیان ایک قسم کا سمجھوتہ کرنا پڑتا تھا۔

پریوی کونسل نے اس اصول کو کہ ماتحت قانون سازی اپنے اختیار کی تفویض نہیں کر سکتی ہے واضح طور سے تسلیم کرنا پسند نہیں کیا۔ لہذا اصطلاح مشروط قانون سازی بہ تدریج ایجاد کی گئی۔ یہ ظاہر کرنے کے لیے کہ جس چیز کی تفویض کی گئی ہے وہ ایک خفیف سا اختیار ہے۔ اس نظریہ کی مطابقت میں دستور کے نفاذ سے قبل ہند کے فیڈل کورٹ کا ایک فیصلہ تھا کہ ہند میں قانون سازی کے اختیار کی تفویض نہیں کی جاسکتی ہے اور صرف مشروط قانون سازی کی تفویض کی اجازت تھی اس سے زیادہ کسی چیز کی



نہیں۔

مشروط قانون سازی کا کچھ مہندہ میں آزادی کے قائل متاکیوں کہ اس وقت حالتیں یہ ملنے کو تیار نہ تھیں کہ کئی اختیار نہ رکھنے والی قانون ساز کے کو قانون سازی کے اختیار کی تفویض کا اختیار ہے اور اس لیے مشروط قانون سازی کی اصطلاح کا اطلاق قانون سازی کی محدود تفویض کو جائز قرار دینے کے لیے کیا گیا۔

مشروط قانون سازی کے اصول کے تحت یہ فرض کر لیا جاتا ہے کہ کوئی زیادہ اختیار تیزی عملیہ کو عطا نہیں کیا گیا ہے کہوں کہ قانون سازی کا موضوع قانون زیادہ تر مکمل ہوتا ہے اور علیہ اس قانون کو جیسا کہ وہ ہے نافذ کرتا ہے یا اس کے نفاذ کے دائرہ کو وسیع کرتا ہے۔

اس میں کوئی شبہ نہیں کہ تفویضی قانون سازی کے تحت عطا کیا ہوا اختیار تیزی بہت وسیع ہو سکتا ہے اور اوپر ذکر کیے ہوئے مقدمات اس کی تائید کرتے ہیں سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ جب زیادہ وسیع تفویض کے اختیار کو تسلیم کر لیا گیا ہو تو اب مشروط قانون سازی کے محدود اور تنگ نظریہ کو قائم رکھنا چاہیے یا نہیں۔ جو بطور مشروط قانون سازی جائز قرار دیا جاسکتا ہے۔ وہ بطور تفویضی قانون سازی بھی جائز قرار پا سکتا ہے۔

اب قانون سازی کے اختیار تفویض کو قبول کر لیے جانے کے بعد مشروط قانون سازی کا اصول فصول معلوم ہوتا ہے کیونکہ زیادہ وسیع (اختیار تفویض) میں کم تر (مشروط قانون سازی) شامل ہے تفویض کے نقطہ نظر سے کسی ایکٹ کی جانچ کرنے کے لیے اس پر غور کرنا کر نہایت مناسب ہے کہ آیا تفویض بلا محدود تو نہیں ہے۔

# عدالتی قابو، متجاوز اختیار کا اصول

(ULTRA VIRES)

جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے آج سوال یہ نہیں ہے کہ آیا تفویضی قانون سازی پابندی ہے یا نہیں، بلکہ سوال یہ ہے کہ اس پر کیسے قابو رکھا جائے اور کس قسم کے تحفظات قائم کیے جائیں تاکہ عطا کیے ہوئے اختیار کا بجا استعمال نہ ہو اور نہ اس کا غلط اطلاق کیا جائے، قابو رکھنے کے طریقوں میں مقدم عدالتی قابو ہے۔ عدالتیں تفویضی قانون سازی پر متعدد صورتوں سے قابو رکھ سکتی ہیں۔

اول۔ یہ سوال پیدا ہو سکتا ہے کہ تفویض کرنے والا ایکٹ خود مطابق دستور ہے یا نہیں کیوں کہ اگر تفویض کرنے والا ایکٹ ہی دستور کے خلاف ہے تو اس کے تحت کی ہوئی تفویض بھی ناقص ہوگی۔ بنیادی ایکٹ زیادتی تفویض یا بنیادی حقوق کے اصول کی خلاف ورزی یا کسی دیگر وجہ سے جیسا مرکز اور ریاستوں کے درمیان تقسیم اختیارات جس کا یہاں ذکر کرنا زیادہ غور و قصد کے لیے ضروری نہیں ہے خلاف دستور ہو سکتا ہے۔

دویم۔ عدالتوں سے خود تفویضی قانون سازی کے خلاف دستور ہونے کے سوال کو طے کرنے کی درخواست کی جاسکتی ہے۔ بنیادی ایکٹ خود اگر مطابق دستور اور جائز بھی ہو تاہم اس کے تحت کی ہوئی تفویض کا دستور کی کسی تجویز سے تصادم ہو سکتا ہے۔ مثلاً ددار کا پیر شاد گلشی نرائن نام ریاست یوپی میں لازمی رسد ایکٹ ۱۹۳۶

کے تحت بنایا ہوا۔ یو۔ پی۔ کوئلہ پر قابو حکم U.P. COAL CONTROL ORDER کی چند تجویزیں باطل قرار دی گئیں کیوں کہ وہ دستور کی دفعہ ۱۹ (۱) کی خلاف ورزی کرتی ہیں اس طرح رشید احمد نام میونسپل بورڈ میں میونسپلٹی کے بنائے ہوئے چند ضمنی قوانین دستور کی دفعہ ۱۹ (۱) کی تحت ناقص قرار دیے گئے۔ مزید تفصیلات کے ذکر کی ضرورت نہیں لیکن نریندر کمار پننام ہند کی یونین کا ذکر کرنا یہاں ضروری معلوم

ہوتا ہے۔ کیوں کہ اس میں سپریم کورٹ نے خصوصاً اس مسئلہ پر غور کیا کہ آیا کسی جائز ایکٹ سے کی ہوئی قانون سازی کی تفویض کی بابت خلاف دستور ہونے کا سوال اٹھایا جاسکتا ہے یا نہیں۔ 1955 ANON FERROUS METALS ORDER۔ لازمی اشیا ایکٹ

1955 ESSENTIAL COMMODITIES ACT کے تحت صادر کیا گیا تھا۔ ایک سابقہ مقدمہ (بگلمہ مقدمہ) میں یہ ایکٹ جائز قرار دیا جا چکا تھا۔ سوال اب یہ تھا کہ آیا اس حکم کے دستوری حجاز کو دستور کی دفعہ 19 (1) (ج) کے تحت پر کیا جاسکتا تھا یا نہیں عدالت نے فیصلہ دیا کہ اگر کوئی ایکٹ خلاف دستور نہ بھی ہو تو بھی اس کے تحت صادر کیے ہوئے حکم پر دستور کے تحت اقرض کیا جاسکتا ہے کہیں کہ یہ فرض نہیں کیا جاسکتا کہ قانون نے خلاف دستور کسی امر کی اجازت دی۔

سوپریم۔ تفویض قانون سازی پر عدالتوں میں اس بنا پر بھی اعتراض کیا جاسکتا ہے کہ وہ تفویض کرنے والے ایکٹ کے اختیار سے بھی تجاوز کر گئیں۔ ایسی صورت اس وقت پیدا ہوتی ہے جب تفویضی قانون سازی ایکٹ سے مطالبہ کیے ہوئے اختیار کے دائرہ سے تجاوز کر جائے یا اگر اس کا تفویض کرنے والے ایکٹ سے تصادم ہو یا اگر وہ تفویضی قانون سازی کی اجازت دینے والے ایکٹ کے مقرر کیے ہوئے طریقہ کار کو نظر انداز کر کے کی گئی ہو۔

اگر ماتحت قانون ساز مقتدر تعین کیے ہوئے اختیار کی حدود میں رہے یا مقرر کیا ہوا طریقہ اختیار کرے تو تفویضی قانون سازی جائز ہوگی لیکن اگر وہ ایسا کرنے سے قاصر رہے تو حد انتہا یقیناً اس کو ناقص قرار دیں گی۔ لیسٹن بنام ٹاؤن امپریا کیٹی میں سپریم کورٹ نے ایک میونسپل منشی قانون کو متجاوز اختیار ہونے کی بنا پر باطل قرار دیا۔ اس زہر غور ایکٹ کے تحت میونسپل کیٹی کوئی فیس نہیں مانگ کر سکتی منشی مجن کیٹی کی کسی جائیداد کے استعمال یا اس پر دخل کی بنا پر عائد کرنے کے مگر اس کے حالات یہ تھے کہ وہ فیس تنہا فرد شوں پر ملالھا کسی جائیداد کے استعمال یا دخل کے لگادی

مئی تھی لہذا وہ ضمنی قانون کیٹی کے اختیار سے متجاوز کر گیا تھا۔ حاکم حسین بنام ضلع بورڈ مظفر نگر میں سپریم کورٹ نے ضلع بورڈ کے ایک ضمنی قانون کو اختیار سے متجاوز قرار دیا۔ وہ ضمنی قانون کسی شخص کو کسی مویشی بازار کے چلانے کی ممانعت کرتا تھا۔ متعلقہ ایکٹ کے تحت بورڈ کو اختتام کی صحت کو ترقی اور بازاروں کو مضبوط کرنے کے لیے ضمنی قوانین بنانے کا اختیار دیتا تھا؛ مگر زیر حور قانون غالبہ ہندی نہیں کرتا تھا۔ بلکہ کسی شخص کو بازار قائم کرنے کی ممانعت کرتا تھا۔ لہذا وہ بورڈ کے اختیارات سے متجاوز تھا۔

جب کوئی تفویضی قانون سازی ایکٹ سے دیے ہوئے دائرۂ اختیار سے تجاوز کرنے یا تفویض کرنے والے ایکٹ سے تصادم کی بناء پر ناجائز قرار دی جائے تو وہ "متجاوز اختیار" کہی جاتی ہے۔ کسی قاعدہ کو واقعی "متجاوز اختیار" کی بناء پر ناجائز قرار دینے کی بہت عدالتی نظر ثانی کی اثر پر پیری ان الفاظ پر جو علیہ کو اختیار حاکم کرنے کے لیے استعمال کیے جائیں اور اصلی قانون کی تجاوز کسی وسعت پر منحصر ہوتی ہے۔

مثال کے طور پر اگر تفویضی اختیار بہت وسیع الفاظ میں دیا جائے تو "متجاوز اختیار" کے اصول کا اثر بہت ہلکا پڑ جاتا ہے کیوں کہ ایسی صورت میں کسی قاعدہ کا تفویضی اختیار سے متجاوز سمجھنا بہت ہی دشوار ہو جاتا ہے لہذا متجاوز اختیار کا اصول ان صورتوں میں بالکل خارج ہو جاتا ہے جہاں قانون بہ شکل خاکہ ہو اور جہاں قانون سازی کسی متعلقہ منصوبہ کے صرف خاص نمایاں پہلوؤں کو دے کر اس کا محض ایک ڈھانچہ قائم کر دیتی ہے اور اس کے بہت سے خالی اجزاء کو پُر کرنے کے عمل کو عملیہ کے اختیار نمیزی پر چھوڑ دیتی ہے۔ مثلاً دفاع ہند ایکٹ ۱۹۳۹ کی دفعہ ۵۳، نے مرکزی حکومت کو "برٹش انڈیا کی دفاع تحفظ مانتہ۔" ہلکے نظام کو قائم رکھنے جنگ کو مستعدی سے جاری رکھنے یا قوم کی زندگی کے لیے لازمی رسد یا خدمات کو بنائے رکھنے کے لیے ایسے قواعد بنانے کا اختیار دیا جو اس کو ضروری اور ترقی مصلحت معلوم ہوں اس تجویز نے علیہ کو بہت وسیع اور عام اختیار عطا کیا۔ اس نے دراصل ایک کورا چک ایک بے قابو اختیار نمیزی مرکزی حکومت کو پہنچا

قاعدہ بنانے کے لیے جیسے وہ چاہے عطا کیا۔ قواعد کا تجویز میں دیے ہوئے اعتراض کے لیے ضروری اور قرین مصلحت ہونا اور ان کا بنانا اس کے داخلی اطمینان پر منحصر تھا۔ قانون سازی یہ نے مرکزی حکومت کو عطا کیے ہوئے اختیار کے طرز استعمال پر کوئی اصول یا پالیسی نہیں قائم کی تھی نہ کوئی ہدایت دی نہ رہ نمائی کی تھی لہذا عدالتوں کو حکومت کے بنائے ہوئے کسی قاعدہ پر اعتراض کرنے کا بہت ہی کم موقع تھا۔

اس سلسلہ میں جینتی لال بنام ہند کی یونین پر بھی غور کیا جاسکتا ہے۔ دفاع ہند ایکٹ ۱۹۶۲ کی دفعہ ۱۵۳ کے تحت مرکزی حکومت ہند کی دفاع اور سول دفاع یا قوم کی زندگی کے لیے لازمی رسد اور خدمات قائم رکھنے کے لیے ایسے قواعد بنا سکتی تھی جو اس کو ضروری اور قرین مصلحت معلوم ہوں۔ اس اختیار کے تحت صادر کیا ہوا سونے پر تابو حکم (GOLD CONTROL ORDER) کے خلاف اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ وہ ایکٹ میں دیے ہوئے مقاصد سے غیر متعلق ہے اور ان کو پورا نہیں کرتا۔ بحث یہ کی گئی کہ قواعد اور ان مقاصد کے درمیان جن کے لیے وہ بنائے جاسکتے ہیں کوئی واقعی یا نزدیک ترین تعلق ہونا چاہیے۔ گجرات کی ہائی کورٹ نے اس سوال پر غور کرتے ہوئے کہ آیا قواعد ان مقاصد کو پورا کرتے ہیں یا ان سے متعلقہ ہیں جن کے لیے ان کو بنایا تھا یہ نظریہ اختیار کیا کہ یہ اس کا کام نہیں ہے کہ وہ ایک ایسی عدالت کی طرح عمل کرے اور دیکھے کہ آیا حکومت کی رائے کہ قواعد میں بیان کیے ہوئے اغراض و مقاصد کو پورا کرتے ہیں یا ان سے متعلقہ ہیں غلط یا صحیح ہے یا حکومت کی رائے کی جگہ خود عدالت اپنی رائے رکھ دے۔ مختلف اقسام کے غور طلب حالات کا لحاظ رکھتے ہوئے ایک حد تک حکومت کو وسعت خیال اور آزادی عمل کی اجازت دینی چاہیے اور قواعد ناجائز قرار نہیں دیے جاسکتے جب تک معاملہ پر مناسب نظر ڈالتے ہوئے واضح طور سے ظاہر نہ ہو کہ وہ قواعد ان مقاصد کو پورا نہیں کر سکتے ہیں نہ ان سے متعلقہ ہیں۔ جانچ کا ذریعہ یہ ہونا چاہیے کہ دیکھا جائے کہ آیا قواعد مناسب طور سے زیر نظر مقصد سے متعلقہ ہیں یا نہیں۔ یعنی بیان کیے ہوئے مقصد کے حصول سے یہ ضروری نہیں ہے کہ ذرا بہرہ اور مقصد کے

درمیان ایسا تعلق ہو کہ ذریعہ کے استعمال سے براہ راست بغیر تعلیل کی زنجیر میں کسی درمیانی قدم کے اس مقصد کا حصول لازم ہو جائے اس کی اہمیت نہیں ہے کہ ان مقاصد جن کے حصول کے لیے قواعد بنائے گئے اور ان قواعد کی درمیانی زنجیر میں کتنی کڑیاں ہیں داخل کیے ہوئے بیانات حلفی کی بنا پر عدالت نے قبضہ دیا کہ قواعد کا بیان کیے ہوئے مقاصد سے تعلق ہے۔

اگر ایسا اختیار جیسا ایکٹ کے مقاصد کے حصول کے لیے قواعد بنانا علیہ کو دیا جائے جیسا کہ عواماً ہند میں ہوتا ہے اور اگر ایکٹ میں درج دیگر تجاویز و ضاحت کے ساتھ بیان کی جائیں تو قواعد کا متجاوز اختیار کی بنا پر باطل قرار دیے جانے کا خطرہ بہت کم ہو جائے گا۔

اس قانونی فقرہ کا اثر کہ ایکٹ کے مقاصد کو حاصل کرنے کے لیے قواعد بنائے جاسکتے ہیں جیسا کہ قرار دیا گیا ہے یہ ہے کہ مفوض علیہ کو مکمل اختیارات دے دیے گئے۔

ابراہیم بنام علاقائی نعل و حل مقدر میں زیر غور ایکٹ نے نعل و حل مقدر کو اس باب کی تجاویز کو موثر بنانے کے لیے قواعد سازی کا اختیار دیا تھا اور اس باب کا مقصد نعل و حل کی گاڑیوں پر قابو رکھنا تھا جس اڈوں کا مقام قائم کرنے اور اس میں تغیر کرنے کی نسبت اس تجویز کے تحت بنائے ہوئے قواعد کا اس مقدر کے اختیار کے اندر ہونا قرار دیا گیا۔ کیوں کہ وہ اس باب کے مقصد سے غیر متعلق نہ تھے پھر بھی اگر کوئی مقدر ایسا وسیع اختیار رکھتا ہے تو یہی قواعد بنا جائز قرار دیے جاسکتے ہیں اگر عدالت مطمئن ہو جائے کہ وہ قواعد واضح کی ہوئی تجاویز کے خلاف یا عدالت کی ایکٹ سے اخذ کی ہوئی عام مصلحت کے خلاف ہیں۔

---

ل. AIR 1953. SC. 179 ادوار بنائے پینٹ ایجنٹ بنام لوک وڈ - 1894. SC. 347  
 بھی۔ جس میں لارڈ بیرس چیل (LORD HERSCHELL) نے کہا۔ "جوزبان استعمال کی گئی ہے اس سے زیادہ وسیع زبان کا یہ سے یہ تصور کرنا مشکل ہے۔"

یکری ٹیکسٹ افسر بنام اہلسیم میں ریاستی حکومت کو ایکٹ کے مقاصد حاصل کرنے کے لیے قواعد بنانے کا اختیار دیا گیا تھا۔ قواعد جو بنائے گئے ان میں کاروبار کرنے والوں کے واسطے بین الریاست کبریٰ پر رعایتی شرح کا فائدہ اٹھانے کے لیے اعلانیٰ فارم داخل کرنے کی آخری تاریخ مقرر کر دی گئی تھی عدالت نے ان قواعد کو ناجائز قرار دیا کیونکہ اس ایکٹ کے پڑھنے کے بعد عدالت کو معلوم ہوا کہ ایکٹ نے قواعد بنانے کا اختیار صرف یہ مقرر کرنے کے لیے دیا تھا کہ فارم میں کون سی تفصیلات دی جائیں وغیرہ نہ کہ فارم کو داخل کرنے کی میعاد مقرر کرنے کے لیے۔

اسی صورت میں بھی جب علیہ کو تفویضی قانون کا اعلان کرنے کا وسیع اختیار حاصل ہو کوئی تفویضی قانون ناجائز قرار دیا جاسکتا ہے اگر وہ اسل ایکٹ کی بنیادی پالیسی سے خلاف ہو۔ لیکن ایسے اعتراضات شاذ و نادر ہی ہوتے ہیں۔

قواعد سازی کے اختیار کو دینے کا دوسرا طریقہ یہ ہے کہ اولاً ایکٹ کے اغراض کے لیے قواعد سازی کا تمام اختیار دے دیا جائے اور پھر بغیر اوپر کے فقرہ کی عمویت کو مفرت پہنچائے مخصوص امور جن کی بابت منقوض علیہ قواعد بنا سکتا ہے درج کر دیے جائیں یہ قرار دیا گیا ہے کہ مخصوص امور کی صراحت صرف تئیں ہے نہ کہ اوپر تجویز سے عطا کیے ہوئے قواعد سازی کے اختیار کی عمویت کو محدود دیا پابند کرنے والی۔ اگر ایک قاعدہ قواعد سازی کے تمام اختیارات کے تحت حق بجانب ہو سکتا ہے تو وہ جائز بھی ہوتا ہے اگر وہ کسی صراحت کیے ہوئے امر کے تحت نہ بھی آئے۔

1. AIR 1367 - SC - 1823.

2. دیکھو چندر ناتھ بنام ایٹھنہ ایٹھنہ AIR 1954 - SC 1561 اوپر ذکر کیا ہوا جیتی لال بنام ہند کی یونین۔

3. شہنشاہ بنام سب ناتھ بڑی AIR 1945 SC 156 - جس نے کیشو تلپا دے بنام شہنشاہ AIR 1943 - SC 156 کے فیصلے خلاف قبضہ دیا۔

4. سنوٹش کار بنام ریاست AIR 1951 - SC 201 اور کیسی ناتھ بنام حکومت مدراس AIR 1967 - M.A.D. 21 بھی دیکھو۔

چوں کہ عملیہ کو تفویض قانون سازی کا اختیار وسیع الفاظ کے ذریعہ عطا کیا جاتا ہے  
ہند میں ایسے مقدمات کی تعداد زیادہ نہیں ہے جن میں عدالتوں نے تفویضی قانون سازی  
کو متجاوز اختیار کی بناء پر باطل قرار دیا ہو۔

وزیروں کے اختیارات پر کمیٹی کو ۱۹۳۱ میں متجاوز اختیار کے اصول کے عمل کے  
لیے پُر معنی گنجائش پیدا کرنے کی غرض سے اور اس طرح تفویضی قانون سازی پر عدالتی  
قانون کو مضبوط بنانے کے لیے کہنا پڑا کہ تفویضی اختیار دینے والے ایکٹ کو اس قانون  
سازی کے اختیار کو جس کو پارلیمنٹ وزیروں کو دینا چاہے معین حد ہمیشہ واضح اور  
صاف الفاظ میں ظاہر کر دینی چاہیے۔ جب اختیار تمیزی عطا کیا جائے تو اس کے حدود  
بھی اسی قدر وضاحت سے معین کر دینے چاہئیں۔

انگلینڈ میں چند مقدمات میں قرار پایا ہے کہ میونسپل کارپوریشن کے سانچہ ضمنی قوانین  
غیر معقول ہونے کی وجہ سے باطل قرار دیے جاسکتے ہیں۔ بروسے بنام جانسن میں لارڈ  
رسل نے اسی اصول کا اظہار کرتے ہوئے غیر معقولیت کے محدود معنی دیے۔ یعنی اگر  
ضمنی قوانین میں جانب داری برقی جائے اور وہ اپنے ذاتی مختلف طبقات کے درمیان  
غیر مساوی ہوں اگر وہ نمایاں طور سے غیر منصفانہ ہوں۔ اگر وہ قبوریت ظاہر کریں مگر  
وہ ان کے تابع اشخاص کے حقوق میں ایسی ظالمانہ اور بے وجہ مداخلت کریں جس کو اہل  
فہم حتی بجانب نہ خیال کریں تو وہ اس قیاس کی بناء پر باطل قرار دیے جاسکتے ہیں کہ  
پارلیمنٹ کی نیت ایسے ضمنی قوانین بنانے کا اختیار دینے کی کبھی نہ تھی۔

اریک بنام اسٹولمن کارپوریشن میں وہ ضمنی قانون غیر معقول قرار پایا جس کی رو  
سے ہر ہائٹس گاہ کے مالک (LAND LORD) کو اپنی عمارت کی صفائی سال میں ایک  
بار کرنا حکماً لازم تھا اور اس فرض کی عدم انجام دہی کے لیے وہ مستوجب سزا تھا۔ حالانکہ  
مالک کسی بغیر نقص معاہدہ یا بغیر مداخلت بجا کیے ہوئے ایسا کام انجام نہیں دے سکتا تھا۔  
ایسی صورت میں عدالت یہ نظریہ اختیار کر سکتی ہے کہ قانون سازی کو اس قسم کے قواعد



بنانے کا اختیار دینے کی کبھی نیت نہ تھی۔

لیکن غیر معقولیت کے اصول کا اطلاق انگلینڈ میں پارلیمنٹ کے مقابل ذمہ دار محکموں کے بنائے قواعد پر اس وجہ سے نہیں ہوتا ہے کہ عدالتیں پارلیمنٹ کے مقابل براہ راست ذمہ دار وزیروں کے اختیار تیزی پر اعتماد رکھتی ہیں۔

یہ کہا جاسکتا ہے کہ اس قسم کی صورت ہند میں بھی کار پر داز ہے حالانکہ بنیادی حقوق کے تحت میونسپل ضمنی قواعد اور محکمیاتی قواعد دونوں کے خلاف غیر معقولیت کی پہلا اعتراض کیا جاسکتا ہے۔

میسکدیتوری ایکٹ کی بنیاد پر نظر ثانی کے زمرہ کے تحت آتا ہے جس پر اوپر غور ہو چکا ہے۔ قانون ساز مقدر کے لیے اپنے بنائے ہوئے قواعد کو مؤثر بہ ماضی کرنا اپنے اختیار سے تجاوز کرنا ہے جب تک تفویض کرنے والا ایکٹ کے تحت اس کو دائرہ یا معنوی طور سے ایسا کرنے کا اختیار نہ حاصل ہو۔

آئی۔ ٹی۔ او۔ ایس پی بنام ایچ۔ سی۔ پننوسی میں آمدنی ٹیبس لیکٹ ۱۹۹۱ (۱۹۷۱)

INCOME TAX (دفعہ ۲۴۴) کی رو سے جاری کیے ہوئے اظہار نامہ کے ذریعہ پارلیمانی حکومت نے تحصیل دار کو ٹیکس وصول کرنے والے افسر کا اختیار مؤثر بہ ماضی طور سے دیا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ چونکہ وہ اظہار نامہ تفویضی قانون تھا اس کا اطلاق مؤثر بہ ماضی نہیں کیا جاسکتا تھا۔ اختیار رکھنے والی قانون سازی کسی قانون کو مؤثر بہ ماضی کرتے ہوئے وضع کر سکتی ہے مگر کسی مفاد علیہ کا تفویضی قانون کو مؤثر بہ ماضی کرنے ہوئے بنانا یا نہ بنا سکتا تفویض کرنے والے ایکٹ کی تجویز میں استعمال کیے ہوئے الفاظ پر منحصر ہے جو خواہ واضح الفاظ میں خواہ لازماً معنوی طور سے متعلقہ مقدر کو مؤثر بہ ماضی قانون سازی کا اختیار دے سکتے ہیں۔ اگر متعلقہ ایکٹ میں ایسے کوئی الفاظ استعمال نہ کیے گئے ہوں تو قواعد ساز مقدر مؤثر بہ ماضی قواعد

ٹا ساہارک بنام ایڈورڈ اینس لمیٹڈ (1943) 11 C. B. 223-224. ٹیلر بنام براکسن بارو کونسل

1947: 1 C. B. 7361-748

ٹا مثال کے طور پر ٹی۔ بی۔ ابراہیم بنام علاقہ متقدر نقل و حمل AIR-195. S.C. 74-

ٹا AIR 1978. S.C. 285. حکم چندر بنام ہند AIR-1972. S.C. 2427 بھی دیکھو۔

نہیں بنا سکتا ہے۔

مؤثر بہ ماضی (EX POST FACTO) قانون بنانے کے دستور میں کوئی ممانعت نہیں ہے لیکن سپریم کورٹ نے ٹی۔ کے۔ مسالیر بنام ام وی پونی میں کہا ہے کہ قواعد کے مؤثر بہ ماضی ہونے کو ناپسند کرنے کی وجہ یہ ہے کہ اس کا اثر حاصل شدہ حقوق پر مضرت رساں ہو سکتا ہے مگر مقدمتی قانون اس اصول سے چند مستثنیات ظاہر کرتا ہے۔ خود مسالیر کے معاملہ میں عدالت نے اظہار نامہ مؤرخہ جولائی ۲۶/۱۹۴۹ کو جو پہلی جولائی ۱۹۴۹ کے پاس کیے ہوئے ایکٹ کا نفاذ جولائی ۲۴/۱۹۴۹ سے کرتا تھا جائز قرار دیا کیوں کہ اس کے نفاذ کی مقررہ تاریخ اس کے پاس ہونے کے بعد کی تھی مجدد غوثی بنام ریاست اے۔ پی۔ میں خدمت کے متعلق ایک مؤثر بہ ماضی تاحدہ ناقابل اعتراض قرار دیا گیا کیوں کہ زیر غور قاعدہ تادیبی کارروائی میں اختیار کیے جانے والے طریقہ کاری کی تربیم کرتا تھا اور متعلقہ شخص کے واقعی حقوق پر اثر انداز نہیں ہوتا تھا۔ مزید۔ پی۔ ایس و دیرا بنام ہند میں سپریم کورٹ نے دستور کی دفعہ ۳۰۹ کے تحت بنائے ہوئے خدمت کے قواعد کو جائز قرار دیا کیوں کہ وہ دفعہ اتنی سمجھی گئی کہ اس میں مؤثر بہ ماضی قواعد سازی کا اختیار شامل ہے۔

ٹ یہ بھی دیکھو۔ سباراؤ جنس امداد منن پارسلال گپتا بنام آر۔ ٹافو۔

279. S.C. 1963. - اڈیشا شوگر زٹائنریز بنام میسر۔ 35-A-U-1956-A-1-R.

شیو دیوسنگھ بنام پنجاب 453-1959-A-1-R. پنجاب

5. R. 1-1957-A-1-S-C. 246

5. R. 1-1959-A-1-S-C. 246

5. R. 3-1989-A-3-S-C. 118

۳۔ ہند کی کتاب قوانین (STATUTE BOOK) میں مؤثر بہ ماضی قواعد سازی کا اختیار دینے والے قوانین کی بہت سی مثالیں مل سکتی ہیں یہ ٹیکس ایکٹ (TAX ACT) ۱۹۵۸ کی دفعہ ۳۴۴۶ حسب ذیل ہے۔

۱۰۔ دفعہ ۷ دے ہوئے قواعد سازی کے اختیار میں اس کے استعمال کے پہلے ذاتی اگلے صفر پر،

اس کا بھی ذکر کر دینا چاہیے کہ ماتحت قانون سازی پر کیٹن نے بھی اصلی ایکٹ میں ایسا اختیار نہ ہوتے ہوئے قواعد کو مؤثر بہ ماضی نافذ کرنے پر اعتراض کیا "تفویضی قانون سازی کی بابت متعلقہ ایکٹ کسی مقتدر سے کوئی خاص طریقہ کار اختیار کرنے۔ جیسے ماقبل اشاعت متاثر ہونے والے مفادات سے مشورہ اشاعت قواعد کا قانون سازی کے سامنے رکھا جانا وغیرہ کا مطالبہ کر سکتا ہے۔ مقررہ طریقہ کار کو نظر انداز کر کے بنائے ہوئے قواعد کا جواز یا عدم جواز اس مطالبہ کے ہدایتی یا حکمی اور لازمی ہونے پر منحصر ہوتا ہے۔ لہذا طریقہ کار نہ بنا کر باطل ہونے کی جانچ کے لیے پہلا سوال: جسے عدالتوں کو ملے کر ناہوتا ہے یہ ہے کہ آیا طریقہ کار مقتدر کرنے والے ایکٹ کی تجویز ہدایتی یا حکمی اور لازمی ہے۔

کان ایکٹ (MINES ACT) ۱۹۵۲ کی دفعہ (۳) تجویز کرتی ہے کہ ضوابط کے مسودہ کی اشاعت سے قبل اس کو کان کنی کے ہر بورڈ سے رجوع کرنا چاہیے اور ان کو ضوابط کے بنائے جانے کے قریب مصلحت ہونے اور ان کی معقولیت پر رپورٹ دینے کا مناسب موقع دینا چاہیے۔ بنواری لال اگر وال بنام بہار میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ طریقہ کار کی تجویز لازمی اور حکمی تھی اور ہر بورڈ سے ضوابط کے مسودہ کو رجوع کرنا ضوابط کے جواز کے لیے شرط ناقابل تھی۔ لہذا جب ریاستی حکومت نے مرکزی حکومت کی موافقت سے تواء بنانے کی ہایت دی تھی تو تو امد میں مرکزی حکومت کی موافقت کے بغیر کوئی سریم بق قرار پائی۔ بسا اوقات قانونی مسودہ ہر کسی ایکٹ کے تحت بناتے ہوئے قواعد کو عدالتی نظر ثانی سے مستثنیٰ کرنے کی کوشش کرتا ہے۔ اس غرض کے لیے مسودہ ساز متعدد طریقہ استعمال کرتا ہے۔ لیکن عام طور سے یہ کہا جاسکتا ہے کہ ان طریقوں کا عداالتوں پر یہ اثر ہوا کہ وہ ان قواعد کی اس طرح تعبیر کرتی ہیں کہ عدالتی نظر ثانی سے مستثنیٰ نہ ہو سکیں۔ ابھی تک کوئی ایسا

دہلیہ ماشیہ صفحہ گزشتہ کا، موقع پر ان قواعد کو یا ان میں سے کسی کو ایسی تاریخ سے جو اس ایکٹ کے آغاز سے قبل نہ جو موثر رہا یعنی کرنے کا اختیار شامل ہے۔ اس طرح کا اختیار اہلک محصول ایکٹ ۱۹۵۳ء (ESTATE DUTY ACT) کی دفعہ ۸۵ء میں دیا گیا ہے۔

طریقہ نہیں ایجاد کیا گیا ہے جو تفویضی قانون کو عدالتی نظر ثانی کی زد سے بری کر دے۔  
 ان میں سے ایک طریقہ جو عموماً موضوع ترانہ میں اختیار کیا جاتا ہے ایک ایسی  
 تجویز کی صورت میں ہے جو کہتی ہے کہ اس ایکٹ کے تحت وضع کیے ہوئے قواعد اس طرح  
 سٹوئرٹوں گے گویا کہ وہ خود ایکٹ سے وضع کیے گئے ہیں یا اس  
 میں شامل ہیں اس طریقہ کا کیا اثر ہے کیا وہ قواعد کو عدالتی نظر ثانی سے مستثنیٰ کر دیتا  
 ہے۔ کیا یہ طریقہ منہا ور اختیار کے عمل کو خارج کر دیتا ہے۔ انگلینڈ میں بینٹ اینٹوں کے ادعا بنام

لک وُڈ (LORD HEATH (INSTITUTE OF PATENT AGENTS V. LOKWOOD) میں لارڈ ہیکل

RS EHELL) کو ان الفاظ کی تشریح کرنا یا ان کے اثر کی بابت کچھ کہنا دشوار معلوم ہوا۔ اگر  
 ان الفاظ کے رد جو قواعد عدالتی نظر ثانی یا عدالتی غور کی زد میں آتے ہیں تو ان الفاظ  
 کے کوئی معنی نہیں دیے جاسکتے ہیں بجز اس کے کہ ساخت یا ذمہ داری یا دیگر تمام اغراض  
 کے لیے قواعد بالکل ایسے خیال کیے جائیں گے گویا کہ وہ ایکٹ میں ہیں۔

اس نظریہ نے اصول متجاوز اختیار کو خارج کرنے اور قواعد کو قطعی اور عدالتی  
 نظر ثانی سے آزاد کرنے کی کوشش کی۔ اس نظریہ پر اعتراض کیا گیا کہ وہ تفویضی قانون  
 سازی پر غلط عمل کرنے کی ناقابلیت کا بلند سطحی نشان قائم کرتا ہے اور یہ کہ اس کا  
 اثر تفویضی قانون سازی کو عدالتی نظر ثانی سے ویسا ہی مستثنیٰ کرتا ہے جیسا کہ ایکٹ خود  
 اس سے مستثنیٰ ہے۔ یہ معاملہ ہر سپریم کے قائم کیے اصول پر ہی قائم نہیں رہا۔ کیوں کہ  
 اس کے بعد وزیر صحت بنام بادشاہ یکطرفہ یافی میں لارڈ ڈیونیل نے رائے ظاہر کی  
 کہ وہ تفویضی قانون سازی کو اگر وہ ایکٹ سے غیر مطابق ہے بچا یا نہیں جاسکتا اور وہ  
 ناقص ہوگی۔ لہذا مذکورہ الفاظ میں وضع کی ہوئی تجویز کے تحت بنائے ہوئے قواعد  
 کا جواز اغراض کی زد میں آسکتا ہے اور قواعد قانونی اثر اس وقت اختیار کر سکتے ہیں  
 جب جو کچھ کیا گیا ہے وہ علما کیے ہوئے اختیار کے حدود میں اور عام کی ہوئی شرائط کے

مطابقت ہو۔

ایسا فقرہ ہندس بھی استعمال ہوا ہے۔ لیکن اس کا قانونی اثر بعید از شبہ نہیں ہے کیوں کہ عدالتی نظر ثانی نے ابھی تک اس کے مفہوم اور منشاء کی واضح طور سے صراحت نہیں کی ہے۔ چند معاملات میں گویا کہ واضح کے لیے فقرہ کے باوجود قواعد کو ناقص قرار دیا گیا۔ کیرالہ ریاست بنام عبداللہ اور کمپنی میں عدالت نے اس قسم کے فقرہ کا حوالہ دیتے ہوئے کہا کہ وہ فقرہ قواعد کو کوئی مزید تقدس نہیں بخشتا۔ یہ کہا گیا کہ قواعد سازی کا اختیار حکومت کو ایکٹ کے تحت عطا کیا گیا ہے اور اس اختیار کا استعمال دیے ہوئے معینہ اختیار کے ٹھیک حدود کے اندر کرنا چاہیے مگر قواعد سازی میں ریاست ایسے حدود کے آگے بڑھ جائے تو قواعد نامہ ناز ہوں گے۔ کیوں کہ تفویض کیے ہوئے اختیار کے تحت بنائے ہوئے قواعد صرف اس صورت میں جائز اور قابل پابندی ہوتے ہیں جب وہ عطا کیے ہوئے اختیار کے حدود ہی میں رہ کر بنائے جائیں کسی قاعدہ کے حجاز پر اس کی بابت یہ اعلان بھی کر دیا گیا ہو کہ وہ ایسے ہی موثر ہو گا گویا کہ وہ اس ایکٹ میں وضع کیا گیا ہے یا کسی دیگر طور سے اس طرح موثر ہو گا عدم اختیار کی بنا پر احضار کیا جاسکتا ہے۔ یہ نظریہ لوک وڈ (LOCKWOOD) کے نظریہ کی بہ نسبت باقی (YA FEE) کے نظریہ سے قریب تر ہے۔

یہ کہا گیا ہے کہ عدالتوں کو متجاوز اختیار کے اصول کا اطلاق اس صورت میں بھی کرنا چاہیے جب یہ اعلان کر دیا گیا ہو کہ قواعد یوں موثر ہوں گے گویا کہ ایکٹ میں وضع کیے گئے ہیں۔ قواعد تفویضی قوانین میں اور مفوض علیہ ایکٹ کے دائرے اور دست سے زیادہ کسی اختیار کا دعوا نہیں کر سکتا ہے۔ لہذا جو قواعد متجاوز اختیار ہوں گے ان کا اطلاق نہیں ہوگا اور ایکٹ کا جواز نہیں بن سکتے دوسرا طریقہ جو تفویضی قانون سازی سے عدالتی نظر ثانی کو خارج کرنے کی کوشش میں اکثر استعمال کیا جاتا ہے وہ ایسی تجویز ہے جس میں کہا جاتا ہے کہ جب ایک بار قواعد کی اشاعت کر دی گئی ہو تو انہیں بار بار قواعد کے باضابطہ بنائے جانے کا قطعی ثبوت ہو گا اس فقرہ کا اثر عدالتی نظر ثانی پر ایک قسم کا ستم ہے یہ بہر حال

معلوم ہوتا ہے کہ یہ فقرہ واقعی تجاوز اختیار کا اندر کیے جانے پر یا جہاں قواعد سازی کا مکمل اختیار دیا گیا ہو، عدالتی نظر ثانی کو خارج نہیں کرتا۔

اگر کوئی ایکٹ قواعد سازی کے لیے کوئی طریقہ کار مقرر کرتا ہو اور قواعد ساز مقتدر اس مقررہ طریقہ کار کی کسی کارروائی پر عمل کرنے سے باز رہے تو قطعی ثبوت کا فقرہ قواعد کو ناجائز قرار دینے سے بچانے کے کام میں لایا جاسکتا ہے۔ لیکن صرف اس صورت میں جب نہ گئی کارروائی کی زیادہ اہمیت نہ ہو یا وہ ہایتی ماہیت کی ہو۔ معلوم ہوتا ہے کہ یہ فقرہ بھی قواعد کو عدالتی نظر ثانی سے محفوظ نہیں رکھ سکتا ہے۔ اگر مقررہ طریقہ کار سے گریز بنیادی ماہیت کی ہو یا کسی لازمی جوڑ کی خلاف ورزی کی گئی ہو۔ اس نقطہ نظر سے قطعی ثبوت کا فقرہ قواعد کو عدالتی نظر ثانی سے بری کرنے کے لیے زیادہ کارگر نہیں معلوم ہوتا ہے۔ اگر ایسا فقہ و بھی ہو تو بھی عدالتیں تفویضی قانون کو ناقص نہیں قرار دیں گی، اگر قواعد ساز مقتدر نے طریقہ کار کی صرف ہایتی یا غیر لازم کارروائیوں کو نظر انداز کیا ہو۔

## قانون سازی کا تفویضی قانون سازی پر قابو

قانون سازی کا خاص عمل قانون سازی ہے۔ لیکن اگر چند معاملات میں عمل کو یہ اختیار دیا جائے تو قانون سازی کا یہ استحقاق ہی نہیں ہے بلکہ فرض ہے کہ بطور مالک (PRINCIPAL) دیکھیے کہ اس کا ایجنٹ (علمی) کس طرح اس کو سپرد کی ہوئی تکبیر پر عمل کر رہا ہے۔ چون کہ قانون سازی یہی قانون سازی کا اختیار تفویض کرتی ہے لہذا اختیار کے واقعی استعمال پر قابو رکھنا اور اس کی نگرانی کرنا اور اختتامیہ کے قابل اقرض بیجا اور بے وجہ استعمال کے خطرہ کے خلاف تحفظ کرنا اس کا مقدم عمل ہے۔ اس اصول کے تحت تفویضی قانون سازی پر نگرانی کا پورا نظام ہند میں قائم ہو گیا۔

مرکز میں اس کے متعلق پہلا قدم تفویض کے مرحلہ پر لیا جاتا ہے۔ پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں کے قواعد کی رو سے تفویضی قانون سازی کی تحریک کرنے والے بل کے ساتھ لازمی طور سے اس تحریک کی تشریح کرتے ہوئے اور اس کے دائرہ عمل کی طرف توجہ دلاتے ہوئے اور یہ بھی ظاہر کرتے ہوئے کہ آیا وہ غیر معمولی یا معمولی ماہیت کی ہے ایک رعداد منسلک کرنا چاہیے۔ نگرانی کا یہ پہلا موقع تفویض کے مرحلہ پر پیدا ہوتا ہے۔ اگرچہ یہ

قاعدہ قانونی اہمیت رکھتا ہے پھر بھی علاوہ کچھ زیادہ کارگر نہیں ہونا کیوں کہ بل سے منسلک روئیداد عموماً مختصر غیر منظم اور چلاؤ ہوتی ہے اور اس سے معلومات نہیں حاصل ہو سکتی ہیں یا تحت قانون سازی پر لوگ سہمائیگی نے اس بات پر زور دیا کہ یہ قاعدہ لازمی اور بطور حکم ہے اور بل سے منسلک رواد میں مقتدا ان کے لیے تفویض کیے جانے والے اختیار کا منشا اور اثر اور وہ امور جن کی بابت قواعد بن سکتے ہیں ان ماتحت مقتدا ان کی تفصیلات جو اس تفویضی اختیار کا استعمال کر دیں اور اختیار کے استعمال کا طریقہ دست کر دینا چاہیے۔

پارلیمنٹری قابو کی زنجیر کی دوسری کڑی قواعد سازی کے بعد مل پیدا ہوتی ہے۔ یہ قابو پارلیمنٹ کے سامنے ان کو رکھنے کے طریقہ کار سے حاصل ہوتا ہے یہ طریقہ کار حکومت کے وقتاً فوقتاً مختلف ایکٹوں کے تحت بنائے ہوئے تفویضی قوانین کے مندرجات سے پارلیمنٹ کو مطلع کرنے کے لیے اختیار کیا جاتا ہے۔ ایوانوں کے سامنے قواعد کے رکھنے کی انتظامیہ کے اوپر کوئی ذمہ داری نہیں ہے۔ آیا کسی ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کو ایوانوں کے سامنے رکھنا ہے یا نہیں تفویض کرنے والے ایکٹ میں مائد کی ہوئی شرائط پر منحصر ہے۔ آج کل ایوانوں کے سامنے رکھے جانے کی تجویز زیادہ تر مرکزی ایکٹوں میں پائی جاتی ہے اور اس تجویز کے مسماری فارمولے کا یہ مطلوب ہوتا ہے کہ قواعد جس قدر جلد ممکن ہو پارلیمنٹ کے سرحد ایوان کے سامنے تیس یوم کے عرصہ تک رکھے جائیں۔ یہ تیس یوم کی مدت ایک ہی اجلاس میں یا دو یا زیادہ یکے بعد دیگرے اجلاسوں میں پوری کی جاسکتی ہے۔ مثلاً اگر وہ اجلاس یا اجلاسوں کے عین بعد ہونے والے اجلاس کے اختتام کے قبل اگر دونوں ایوان متعلق ہو جائیں تو وہ ان قواعد میں کوئی رد و بدل یا ان کو منسوخ بھی کر سکتے ہیں۔

قواعد بنائے جاتے ہی نافذ ہو جاتے ہیں اور ایوانوں میں رکھے جانے کا اصول اس کے بعد مل میں آتا ہے۔ لیکن اگر دونوں ایوان ان میں کوئی رد و بدل کریں یا ان کو منسوخ کر دیں تو وہ قواعد آئندہ ایسی رد و بدل کی ہوئی شکل میں نافذ ہوتے ہیں یا وہ نافذ نہیں رہ جاتے جیسی کہ صورت ہو۔ اگر وہ منسوخ کیے جائیں تو تفسیح کی تالیف سے ان کا وجود ختم ہو جاتا ہے۔

ہند میں رکھے جانے کا معاہدہ فارمولہ اس لیے ایجاد کیا گیا کہ ماضی کے ایسے قاعدوں کے ختم نہ ہو جس کے باعث تفویضی قانون سازی پر قانون سازی کے قابو کے دائرے میں الجھن اور اہم پیدا کرنے والی مختلف کارروائیاں اختیار کی گئیں۔ ایوانوں میں رکھے جانے کا عمل ہدایتی ہے۔ لہذا اس سے باز رہنا قواعد کے جواز پر اثر انداز نہیں ہوتا۔ چند غیر معمولی صورتوں میں تفویض کرنے والے ایکٹ تجویز کرنے میں کہ قواعد کو قابل نفاذ ہونے سے قبل پارلیمنٹ کے ایوانوں کے سامنے رکھنا چاہیے۔ ایسی صورت میں قواعد مقررہ تیس یوم کی مدت گزر جانے پر خود بخود نافذ ہو جاتے ہیں یا ایوانوں سے ان کے منظور کرنے کی قرار داد پاس ہو جانے کے بعد نافذ ہوتے ہیں۔ اس کو اثباتی طریقہ کار سے رکھا جانا کہا جاتا ہے اور یہ طریقہ ہند میں زیادہ استعمال نہیں ہوتا ہے۔

اگرچہ ایوانوں میں رکھے جانے کی تجویز ہدایتی ہے پھر بھی اس سے باز رہنے پر عملیہ کی ذمہ داری بہ مقابل پارلیمنٹ قائم رہتی ہے۔ کل ہند خدمات ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت بنے ہوئے ضوابط پارلیمنٹ کے سامنے سات سال تک نہیں رکھے گئے۔ اس چوک کی تلافی کے لیے مرکزی حکومت کو کل ہند خدمات (ہدایت) بل کو پارلیمنٹ میں حکومت اور اس کے افسران کو ایسی چوک سے پیدا ہونے والے تمام نتائج کی ذمہ داری سے بری کرنے کے لیے پیش کرنا پڑا۔

قواعد کا پارلیمنٹ میں رکھا جانا ان کو جائز نہیں کرتا اگر وہ اس ایکٹ سے متجاوز ہوں جس کے تحت وہ بنائے گئے اور عدالتوں کے اس ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے جواز پر غور کرنے میں مانع نہیں ہو سکتا ہے۔

پارلیمنٹری قابو کا استعمال ماتحت قانون سازی پر دو کیٹیوں کے ذریعہ ہوتا ہے۔ ہر ایک ایوان میں ایک کیٹی ہوتی ہے لوک سبھا کی ماتحت قانون سازی کی بابت کیٹی راجیہ سبھا کی ماتحت قانون سازی کی بابت کیٹی کی بہ نسبت زیادہ پرانی ہے۔ اول الذکر کیٹی ۱۹۵۳ میں قائم ہوئی اور بعد میں ذکر کی ہوئی کیٹی ۱۹۶۳ میں۔ راجیہ



سبھا کی کمیٹی کے قائم ہونے کے بعد تفویضی قانون سازی پر پارلیمنٹری قابو زیادہ مؤثر ہو گیا کیوں کہ ایک کمیٹی امکانی طور سے جتنے قواعد ہر سال خور کر سکتی تھی اس سے زیادہ تعداد میں قواعد ہر سال دو کمیٹیاں خور کر سکتی ہیں۔

ایسی کمیٹیوں کی ضرورت اس وجہ سے محسوس ہوئی کہ صرف قواعد کا ایوان کے سامنے رکھنا ہی زیادہ مؤثر نہیں ہوتا ہے جب تک کہ اس طرح رکھے ہوئے قواعد پر غور کرنے کا کوئی طریقہ نہ نکال لیا جائے۔ ایوان قلبِ وقت کی وجہ سے مجموعی طور سے تفویضی قانون سازی پر پُر اثر نگرانی نہیں کر سکتا ہے اور اس وجہ سے بھی ضرورت پڑی کہ ممبران پارلیمنٹ انفرادی طور سے حکومت کے محکموں کے بنائے ہوئے کثیر تعداد اور پیچیدہ تفویضی قوانین کی جانچ کرنے کی صلاحیت نہیں رکھتے ہیں۔ لہذا مزید تفویضی کوشش کی ضرورت محسوس ہوئی تاکہ ایوان کی جانب سے تفویضی قوانین کی کوئی خود کارانہ قسم کی جانچ ہو سکے۔ اس کو زیرِ نظر رکھتے ہوئے انگلینڈ میں ۱۹۴۴ء میں قانون قواعد کے لیے ایک منتخب کمیٹی (SELECT COMMITTEE) قائم ہوئی۔

اسی طرح ہند میں کے دونوں ایوانوں میں ماتحت قانون سازی پر قابو کی بابت کمیٹیاں ہیں۔ لوک سبھا کی کمیٹی اسپیکر کے ایک سال کے لیے تقرر کیے ہوئے ۵ ممبران پر مشتمل ہے اور وہ ایوان میں ہر سیاسی جماعت کی اپنی اپنی تعداد کے تناسب سے نمائندگی کرتی ہے اس کا چیرمین عموماً مخالف کا ممبر ہوتا ہے اور وزیر اس کمیٹی کی ممبری سے باز رکھے جاتے ہیں۔ راجیہ سبھا کی کمیٹی بھی ۵ ممبران پر مشتمل ہے جن کو راجیہ سبھا کا چیرمین نامزد کرتا ہے کمیٹی کے چیرمین کا بھی ایوان کا چیرمین تقرر کرتا ہے۔ کسی وزیر کو راجیہ سبھا کی کمیٹی کے ممبر ہونے کی مانگ نہیں ہے۔ عموماً ہر ایک کمیٹی کے سپرد یہ کام ہوتا ہے کہ ضوابط اور قواعد وغیرہ بنانے کے اختیار پر غور کرے اور جانچ کرے کہ آیا ایسے اختیارات تفویض کیے ہوئے دائرے میں استعمال کیے جا رہے ہیں یا نہیں اور ان امور پر ایوان کو رپورٹ دے۔ خصوصاً ہر ایک کمیٹی کو ایوان کے سامنے رکھے گئے احکام کی جانچ کرنا اور مندرجہ ذیل امور پر غور کرنا ہوتا ہے۔

آیا وہ حکم دستور کے اغراض سے یا اس ایکٹ کے جس کے تحت وہ صادر کیا گیا ہے مطابقت رکھتا ہے یا نہیں۔

آیا اس میں کچھ ایسے معاملات شامل نہیں ہیں جن کی بابت کمیٹی کی رائے میں پارلیمنٹ کے ایکٹ ہی کو تجویز کرنا چاہیے۔

آیا اس کے ذریعہ کوئی ٹیکس عائد کیا گیا ہے۔

آیا وہ راست طور سے یا بالواسطہ عدالت کے اختیار کو خارج کرتا ہے۔

آیا وہ کسی تجویز کو مؤثر بہ ماضی کرتا ہے جب کہ اس کی بابت دستور یا ایکٹ

ایسا کوئی اختیار واضح طور سے نہیں دیتا۔

کیا اس کی وجہ سے سرکاری آمدنی کے مجموعی فنڈ پر کوئی غریب عائد ہوتا ہے۔

کیا وہ دستور سے یا اس ایکٹ سے جس کے تحت وہ بنایا گیا دیے ہوئے اختیار

کا غیر معمولی یا غیر متوقع استعمال کرتا ہوا معلوم ہوتا ہے۔

کیا اس کی اشاعت اور اس کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنے میں بجا تاخیر معلوم

ہوتی ہے۔

کیا کسی وجہ سے اس کی ساخت اور اس کے منشا کی تشریح کی ضرورت ہے۔

ہر ایک کمیٹی متعلقہ ایوان میں رپورٹ پیش کرتی ہے کمیٹی کسی دیگر معاملہ پر جس کو

وہ ایوان کے غور کے قابل خیال کرے ایوان کی توجہ دلا سکتی ہے۔ کمیٹی وجہ ظاہر کرتے

ہوئے قواعد کو مکمل طور سے یا جزاً منسوخ یا کسی امر کی بابت اس کی ترمیم کے لیے اپنی

رائے رپورٹ میں ظاہر کر سکتی ہے۔ کمیٹی اگر ضروری خیال کرے تو قواعد پر غور کرتے

وقت متعلقہ وزارت کے نمائندوں کے بیانات بھی لے سکتی ہے۔ کمیٹی کی رپورٹ پراکٹرز

ایوان میں بحث نہیں ہوتی ہے۔ لیکن حکومت کمیٹی کی رائے کو بہت اہمیت دیتی ہے

اور اس میں دیے ہوئے سمجھاؤ کو عملی شکل دینے کی کوشش کرتی ہے۔

کمیٹیوں کی رپورٹیں بہت مفید اور پر از معلومات ہوتی ہیں۔ کیوں کہ وہ مہندسوں

اصول تقوینی قانون پر بہت روشنی ڈالتی ہیں۔ کمیٹیوں کے کیے ہوئے کام اور تقوینی

قانون سازی پر ان کی نگرانی کی مستعدی اور قابلیت کا کچھ اندازہ ان کی ان رپورٹوں کا

حوالہ دے کر ہو سکتا ہے جو قواعد اور ان کے بنائے جانے کے طریقہ پر رائے زنی اور تنقید سے

بچ رہے ہیں۔ کمیٹیوں نے متعدد سفارشیں حکومت کی ایجنسیوں کی قواعد سازی کی اصلاح اور

افراد کے مفاد کے تحفظ کے لیے کی ہیں کمیٹیوں کی سفارشوں کے نتیجہ میں قواعد نیز پارلیمنٹری

نگرانی کے متعلق تھوڈی سی بات سی اصلاحات بالا مذکور ہیں اس کی ایک مثال یہ ہے کہ آج کل رائج ایوانوں کے سامنے رکھے جانے کا تذکرہ فارمولا لوک سبھا کی کمیٹی کی کوششوں کا نتیجہ ہے۔ کمیٹیوں نے قواعد بنائے جانے کے بعد ان کو ایوانوں کے سامنے رکھے جانے میں تاخیر کے خلاف متواتر اعتراضات کیے ہیں اور اصرار کیا ہے کہ قواعد کو بنائے جانے کے بعد جس قدر جلد ممکن ہو ایوانوں کے سامنے رکھنا چاہیے۔ ان کمیٹیوں کا یہ خصوصی عمل منصبی ہے کہ قواعد کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنے میں بجا ثابت نہ کی جا سکنے والی تاخیر پر توجہ دلائیں۔ ہند میں عام قانونی فارمولے کے تحت قواعد کو بنائے جانے کے بعد جس قدر جلد ممکن ہو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا چاہیے۔ لیکن اکثر قواعد طویل مدت گزر جانے کے بعد رکھے جاتے ہیں۔ ایسی تاخیر پارلیمنٹری نگرانی کے اثر کو کم کر دیتی ہے لہذا کمیٹیوں نے اس پر اصرار کیا کہ حکومت کو پہلا ہی موقع ملے کہ قواعد کو ایوانوں کے سامنے رکھ دینا چاہیے۔

اس نقطہ نظر سے محکموں کی کارگزاری بہت زیادہ اچھی نہیں رہی ہے کیونکہ رکھنے میں تاخیر موجودہ زمانے کی بند میں انتخابی قواعد سازی کا عام ڈھنگ ہے۔ ایوانوں کے سامنے قواعد کے رکھنے میں تاخیر کی خاص وجہ ذرائع کی غفلت سے کمیٹیوں کی متواتر سی کی وجہ سے اس بارے میں محکموں کے عمل کی کچھ اصلاح ہوئی ہے۔ یہ کمیٹیاں قواعد کے ذریعہ عدالتی نظر ثانی کے اختیار میں تخفیف کرنے کی کوشش کرنے کو پسند نہیں کرتی ہیں۔ اور انہوں نے متواتر رائے ظاہر کی کہ عدالتی نظر ثانی کو خلاصہ کرنے والی تجویز اگر اس کی ضرورت محسوس ہو پارلیمنٹ کے ذریعہ کرنی چاہیے۔ مذکور تفویضی قانون سازی کے ذریعہ۔ لہذا لوک سبھا کمیٹی نے دلی سبیل کارپوریشن رگولسز کا انتخاب، قواعد کے قاعدہ ۸۸ پر جس نے ناظر انتخاب کے (Election Commissioner) عمل یا فیصلہ کو عدالتی اعتراض سے مستثنا کرنے کی کوشش کی حتیٰ اعتراض کیا۔ کمیٹی نے قواعد کی تعبیر کرنے کے نقطہ اختیار کو قواعد ساز مقصد میں مرکوز کرنے پر بھی اعتراض کیا۔ یہ سچ ہے کہ عدالتی نظر ثانی کے ایسے اخراج کی حد اتوں پر پابندی نہیں ہے۔ پھر بھی کمیٹی نے توجہ دلائی کہ اس کے باوجود ایسی تجویز قواعد میں نہیں کرنی چاہیے کیوں کہ یہ متعلقہ اشخاص کے دفاع میں یہ گمان پیدا کریں گی کہ عدالت کا اختیار غلط ہے یا

ہار با ہے۔

ٹیکس کے عائد کرنے کے متعلق کمیٹیوں نے مستقل مزاجی سے یہ نظریہ اختیار کیا ہے کہ جمہوری اصول کی مطابقت میں مالیاتی حصول کو ایکٹ کے ذریعہ عائد کرنا چاہیے نہ کہ قواعد کے ذریعہ۔ اگر پارلیمنٹ اپنا وقت بھانے کے لیے ٹیکس لگانے کے اختیار کی تفویض ضروری خیال کرے تو اس کو ایسا ایکٹ کے ذریعہ واضح اور لازماً منسوی طور سے کرنا چاہیے کسی ایسے اختیار کے نہ ہوتے ہوئے کمیٹیوں نے قواعد کے ذریعہ کسی ٹیکس کے لگائے جانے پر اعتراض کیا ہے۔ اس نظریہ کی تشریح کے لیے مندرجہ ذیل کا حوالہ دیا جاسکتا ہے۔

ریلوے کا یہ معمول ہے کہ ۱۰ فی صدی سے لے کر ۲۵ فی صدی تک تینسی فیس واپس کیے ہوئے غیر استعمال شدہ ٹکٹوں پر لیے ہوئے کرایہ سے منہا کر لی جاتی ہے۔ جب کسی مسافر کو کم وقت کے اندر ضرورتاً اپنا سفر منسوخ کرنا پڑتا ہے۔ لوک سبھا کی کمیٹی نے رائے ظاہر کی کہ ریلوے کو تینسی فیس بغیر پارلیمنٹ کے ایکٹ میں دیے ہوئے واضح اختیار کے عائد نہیں کرنا چاہیے۔ کمیٹیوں کو معلوم ہوا کہ بند ریلوے ایکٹ ۱۸۹۰ میں ریلوے انتظامیہ کو ریلوے ٹکٹوں پر تینسی فیس عائد کرنے کی بابت کوئی تجویز نہ تھی۔

کمیٹیوں نے چند قواعد پر ایسی پیچیدہ زبان استعمال کرنے اور ایسے ابہامات درج کرنے پر اعتراض کیا جس کی وجہ سے عوام کو ان کے سمجھنے میں دقت پیدا ہوتی ہے انھوں نے اصرار کیا کہ قواعد کی زبان صاف اور آسان نہ کہ الجھی ہوئی ہونی چاہیے اور ایسی ہو کہ اس کو ہند کے عوام سمجھ سکیں۔

کمیٹیاں اعتراض کرتی رہی ہیں کہ قواعد کو مؤثر بہ ماضی نہ کرنا چاہیے جب تک کہ اصل ایکٹ میں ایسا کرنے کا اختیار نہ دیدیا گیا ہو۔ قواعد کا مؤثر بہ ماضی نفاذ اس وجہ سے ناپسند کیا جاتا ہے کہ وہ حاصل شدہ مفادات کو مضرت پہنچاتا ہے۔ حکومت نے اس نظریہ کو اس اضافہ کے ساتھ تسلیم کیا کہ اگر کسی کسی معاملہ میں تفویضی قانون سازی کو مؤثر بہ ماضی کرنا ضروری خیال کیا جائے تو خیال رکھا جائے گا کہ وہ عدالت کے قائم کیے ہوئے اس اصول سے کہ ایسا نفاذ حاصل شدہ مفادات کو متاثر نہ کرے گا مطابقت رکھے۔ مثال کے طور پر کمیٹیوں کے نظریہ کا لحاظ رکھتے ہوئے مرکزی حکومت کو لشکر پر قابو حکم ۱۹۵۵ کو مؤثر بہ ماضی طور سے ترمیم کرنے کے لیے لشکر پر قابو ضابطہ

اختیارات، ایکٹ ۱۹۶۲ وضع کرنا پڑا کیوں کہ اصل ایکٹ دلازلی اشیا ایکٹ، میں جس کے تحت زیر غور حکم جاری کیا گیا تھا مؤثر بہ ماضی احکام صادر کرنے کی کوئی تجویز نہ تھی۔  
 کمیٹیوں نے وقتاً فوقتاً توجہ دلائی کہ زیادہ مناسب ہو گا اگر قواعد کے ذریعہ کی جود،  
 نفاذ پر پارلیمنٹ کے ایکٹ کے ذریعہ کی جائیں۔

تفویضی قانون سازی کا بنیادی فلسفہ یہ ہے کہ پارلیمنٹ کو قانون سازیہ قائم کر کے  
 ایکٹ میں درج کرنے اور اس کو مؤثر کرنے کے لیے تفویضاتی تھا وزیر استقامیہ کے بنائے  
 ہوئے قواعد کے ذریعہ کی جائیں۔ پھر بھی اکثر ایسا ہوتا ہے کہ وہ معاملات جن پر قانون سازیہ  
 زیادہ معقولیت سے غور کر سکتی ہے قواعد سازی کے وقت غور کے لیے چھوڑ دیے  
 جاتے ہیں اس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ عملیہ پر پارلیمنٹری قابو کی تخفیف ہو جاتی ہے لہذا کمیٹیوں  
 پر یہ فرض عائد ہو جاتا ہے کہ وہ دیکھیں کہ آیا قواعد میں ایسے معاملات شامل ہیں جو  
 زیادہ معقولیت سے ایکٹ میں وضع کیے جا سکتے ہیں تاکہ اہم معاملات پارلیمنٹ کے  
 غور سے چھوٹ نہ جائیں۔

مثال کے طور پر لوک سبھا کمیٹی نے وزیروں کی تنخواہ اور بجتے ایکٹ ۱۹۵۲  
 (SALARIES AND ALLOWANCES OF MINISTERS ACT) کے تحت وزیروں  
 کے بھتوں کے متعلق حکومت کو قواعد سازی کے اختیار کی تفویض کے خلاف اعتراض کیا کیوں  
 کہ اس کا مطلب یہ تھا کہ وزرا خود اپنے ہی لیے قواعد سازی کریں۔ کمیٹی نے کہا کہ ایسے  
 قواعد کو ایوان کے انشائی وٹ کے بعد ہی نافذ کرنا چاہیے۔

راجیہ سبھا کی کمیٹی نے کسی مقتدر کو دیوانی عدالت کے تمام اختیارات تفویض کیے جانے  
 کے خلاف اعتراض کیا کہ کسی مقتدر کو عدالت کے اختیارات کی تفویض جو انشائی اور اصلی قانون  
 کا معاملہ ہے خود ایکٹ کے ذریعہ کرنی چاہیے۔ کمیٹیوں نے اکثر قواعد پر اس وجہ سے بھی  
 اعتراض کیا کہ وہ استیاری یا قواعد سازی کے اختیار کے تہا وزیروں یا حکومت کو بہت  
 وسیع اختیار تیری بغیر مناسب تحفظات کے دیا گیا ہے۔

عام طور سے کہا جا سکتا ہے کہ کمیٹیوں کا کام قواعد میں مندرج پارلیمنٹ کو قائم کرنا  
 یا ان پر واقعاتی نقطہ نظر سے نظر ثانی کرنا نہیں ہے بلکہ ان کا کام پالیسی اس کی ضرورت  
 اور اس کے نتیجہ کو جانچنا ہے۔ یہ پابندی اس خوف کی وجہ سے عاید کی گئی ہے کہ

کیٹیاں مختلف جماعتوں کے ممبران پر مشتمل ہونے کے باعث پالیسی کے معاملات پر منقسم نہ ہو جائیں جس سے ان کی صلاحیت اور مستعدی پر برا اثر پڑ سکتا ہے۔

پھر بھی ان کو سپرد کیے ہوئے فرائض جس کی رو سے ان کو غور کرنے کا اختیار ہے کہ آیا عملیہ نے قواعد سازی کے اختیار کا غیر معمولی یا غیر متوقع استعمال کیا ہے یا نہیں؟ پالیسی کے معاملہ پر غور کرنے کے اختیار کو عطا کرنے کے بہت نزدیک پہنچ جاتے ہیں حالانکہ ایسا واضح طور سے کہا نہیں گیا ہے۔ اس ذرہ کے تحت کیٹیوں نے قواعد پر ان کی غیر حکومت اور ان کی سختی اور ان کے قدرتی انصاف کے خلاف ہونے ہتھاور اختیار اور امتیازی ہونے وغیرہ کی بنا پر تنقید اور اعتراض کیا ہے۔ یہ فارمولہ کیٹیوں کو کسی بھی بنا پر جو وہ چاہیں قواعد پر تنقید اور اعتراض کرنے کا اختیار تیزی دیتا ہے اور اس کی وجہ سے کیٹیوں کے جانچ کرنے کے عمل میں لپک پیدا ہو گئی ہے۔

اس اختیار کو کیٹیاں کیسے استعمال کرتی ہیں۔ اس کو ظاہر کرنے کے لیے چند

مثالیں دی جا رہی ہیں۔

ایک حکم کے ذریعہ کسی شلوکی بل کے دائرہ کے اندر گڑ بنانے کے لیے محنت کے استعمال کی ممانعت کر دی گئی تھی۔ حکم کا خاص مقصد ملوں کو گتے کی فراہمی تھی۔ لوک سمبا کیٹی نے اس حکم کے ذریعہ عامہ کی ہوئی اس پابندی کی بابت کہا کہ یہ اس بُرائی سے غیر متناسب ہے جس کو دور کرنے کی کوشش کی جا رہی ہے کیوں کہ محنت پیدا کرنے والوں کو خود اپنے تصرف کے لیے قلیل مقدار میں بھی گڑ بنانے کی اجازت نہ تھی۔ لازمی اشیا ایکٹ کے تحت صادر کیے ہوئے چند احکام نے انتظامیہ کو کسی عمارت یا متعلقہ آراضی میں داخلے تلاش اور گرفت کے بہت وسیع اختیارات دیے تھے۔ کیٹی نے سمجھا دیا کہ ایسے اختیارات کا مندرجہ ذیل تحقیقات کے تابع ہونا لازم ہے۔ تلاش کا اختیار استعمال کرنے والے افسر کو عمارت و متعلقہ آراضی کے ذخیل شخص کے سماجی اور مذہبی رواج کا لحاظ رکھنا چاہیے۔ تلاش کے وقت گواہان کو موجودہ جہاں چاہیے اور گرفت کی ہوئی اشیا کی ایک فہرست مرتب کرنی چاہیے۔ حکومت اس سمجھاؤ پر راضی ہو گئی اور احکام میں مناسب رد و بدل کر دیا۔

ایسی بھی مثالیں ہیں جہاں کیٹیوں نے قواعد پر اس بنا پر اعتراض کیا کہ وہ حکومت

کو بغیر متقول تحفظات قائم کیے ہوئے وسیع اختیارات دیتے ہیں لہذا اس کے بجا استعمال کا اندیشہ ہے۔

اصطلاح "قابلہ رکھنے والا" (CONTROLLER) کی لوہے اور اسپات (قابلہ) ترمیمی حکم 1975 (IRON AND STEEL (CONTROL) AMENDMENT) میں تعریف کی گئی ہے۔ اس کی برو سے اس اصطلاح کا مطلب ہے: کوئی شخص جس کا مرکزی حکومت لوہے اور اسپات کنٹرولر کی حیثیت سے تقرر کرے اور اس میں کوئی شخص یا انتظام کی ایسی جماعت شامل ہے جسے مرکزی حکومت لوہے اور اسپات کے کنٹرولر کے تمام اختیارات یا ان میں سے چند کو استعمال کرنے کے لیے بذریعہ تحریر اختیار دے۔ لوگ سبھا کیٹی نے اس تعریف پر اس وجہ سے اعتراض کیا کہ یہ بغیر کسی زمرے یا ضابطہ بندی کے حکومت کو کسی شخص کے اس کے رتبے یا حیثیت زندگی کا بغیر لحاظ رکھے تقرر کرنے کا وسیع اختیار ترمیمی دیتی ہے اور یہ بجا نہیں ہے۔ اس طرح تقرر کیے جا سکنے والے اشخاص بابت رتبے کی کچھ پابندی ہونی چاہیے۔

ہند کے ٹیلی گراف قواعد (INDIAN TELEGRAPH RULES) کا ایک قاعدہ ٹیلی گراف مقتدر کو اختیار دیتا ہے کہ وہ کسی ٹیلی فون کوکلی یا جزوی طور سے واپس لے سکتا ہے اگر وہ ایسا کہ نا ضروری خیال کرے۔ کیٹی نے اندیشہ ظاہر کرتے ہوئے کہا کہ لامحدود اختیار کا بجا اور من مانی استعمال ہو سکتا ہے۔ قواعد میں اس طرح رد و بدل کرنے کا سہارا دیا کہ اس میں مندرجہ ذیل تحفظات درج ہو جائیں۔

(الف) ٹیلی فون واپس لینے کے قبل ٹیلی فون رکھنے والے کو نوٹس دینا چاہیے۔  
(ب) واپس لینے کی تحریری وجہ دینا چاہیے اور ٹیلی فون رکھنے والے کو اس سے مطلع کرنا چاہیے۔

بمبئی بندرگاہ میں سواری لے جانے والی کشتیوں کے متعلق قواعد (PORT OF BOMBAY BY PASSENGER BOATROLES) ڈپٹی کنٹرولر و دیگر کو اختیار دیتے ہیں کہ وہ اگر چاہے تو اپنے اختیار ترمیمی کی بنا پر کسی ایسے شخص کو کشتی رکھنے یا کرایہ پر دینے کا لائسنس نہ دے جس کو وہ یہ وجہ عمر۔ برا چال چلن یا کسی اور وجہ سے اس کام کے لائق نہ سمجھے۔ لوگ سبھا کیٹی نے اصرار کیا کہ لائسنس دینے سے انکار کرنے کی تحریری وجہ دینا چاہیے

اور ڈیپٹی کنٹرولر کے احکام کے خلاف بالاتر مقتدر کو اپیل کیے جانے کی بھی تجویز کر دینا چاہیے۔ وہ اس پر بھی مصر رہی کسی کاروبار یا تجارت کرنے کے لائسنس کو منسوخ کرنے کا اختیار قدرتی الصاف کے اصول کے تابع استعمال کرنا چاہیے۔

دعوات کے تحفظ اور اس کی ترقی کے متعلق قواعد (CONSERVATION AND DEVELOPMENT PULES) ۱۹۵۸ کے قاعدہ ۲۲ کی رو سے ہر کان کے مالک کو تسلیم شدہ کان کنی یا رضیاتی اداروں کے طلبہ کو ان کی کانوں میں عملی تربیت حاصل کرنے کی اجازت دینی لازم ہے۔ لوک سہاکیٹی نے اس قاعدہ کو اصل ایکٹ سے متجاوز کہا۔

کسٹومز مینٹ بورڈ کے ایک ضمنی قانون کی تجویز تھی کہ اگر چرائی کا ٹوکن کھو جائے تو پانچ روپے اور اس کی قیمت کی ادائیگی پر دوسرا دیا جاسکتا ہے۔ کیٹی نے کہا کہ پانچ روپے کی اضافی رقم بطور تاوان ہے جس کے لگانے کا اصل ایکٹ میں کوئی اختیار نہیں معلوم ہوتا۔

کھاد پر قابو کی بابت حکم کے فقرہ ۲۲ کو کیٹی نے امتیازی قرار دیا۔ کیوں کہ وہ لائسنس کاشنٹا یا رجسٹری سرٹیفیکٹ کاشنٹا جاری کرنے کے لیے حکومت کو مختلف فیس مختلف طلبات کے کاروباروں کی بابت مقرر کرنے کا اختیار دیتا تھا۔

کیٹیوں کو ایوان کی توجہ میں کسی قاعدہ کے متعلق کسی معاملہ کو جس پر ان کی رائے میں ایوان کو غور کرنا چاہیے لانے کا عام اختیار دیا گیا ہے۔ اس اختیار کے تحت کیٹی قواعد کے متعلق ایسے معاملات پر توجہ دلا سکتی ہے جو اس کو سپرد کیے ہوئے فرائض میں صراحت کی ہوئی کسی شرط کے تحت نہیں آتے ہیں۔ لہذا کیٹیوں کو یہ موقع متعدد ایکٹوں کے تحت قانون سازی میں تاخیر پر رائے زنی کرنے کا ملا۔ یہ واضح نہیں ہے کہ ان ایکٹوں پر جو چند امور کی ضابطہ بندی کرنے کی تجویز کرتے ہیں ایسے قواعد کے نہ ہوتے ہوئے کیسے عمل درآمد کیا جاسکتا ہے ایک معاملہ میں (کان ایکٹ ۱۹۵۷ء) قواعد سات سال تک نہیں بنائے گئے۔ لوک سہاکیٹی نے چائے ایکٹ (TEA ACT) کے تحت قواعد کو چودہ سال تک نہ بنائے جانے پر اعتراض کیا۔ راج سہاکیٹی نے غذائی کارپوریشن (FOOD CORPORATION) کے اپنے ملازمین کی شرائط خدمت کی تجویز کرنے والے ضوابط کو بہت تاخیر سے ۱۹۷۰ء میں بنانے پر۔ جب کہ کارپوریشن ۱۹۶۴ء میں پاس ہوئے



ایکٹ کے تحت ۱۹۶۵ء میں قائم کر دیا گیا تھا، مخالفانہ رائے زنی کی۔

لوک سبھا کمیٹی نے سرکاری گزٹ میں قواعد کی اشاعت کے طور و طریقہ پر بھی سمجھا دیا اس کو مد نظر رکھتے ہوئے کہ ان کو تلاش کرنے میں لوگوں کو آسانی اور سہولت ہو۔ ایسی صورت میں بھی جہاں ایکٹ میں قواعد کی اشاعت کی کوئی تجویز نہ ہو کمیٹیوں کا اصرار ہے کہ قواعد سرکاری گزٹ میں شائع کیے جائیں۔ ہر قانون کی طرح تفویضی قانون کو صرف وضع اور معین ہی نہ ہونا چاہیے بلکہ واضح اور معین کیے جانے کے قابل بھی ہونا چاہیے۔ کمیٹیوں کا یہ نظریہ ہے کہ ایسے قوانین کی اشاعت متاثر ہونے والے اشخاص کے تحفظ اور انتظامیہ ایجنسی کو جمہوری اصول کے ساتھ مطابقت قائم رکھنے کے لیے بہت ہی زیادہ اہمیت رکھتی ہے۔ کمیٹیوں نے کچھ مزید سمجھاؤ قواعد سازی اور اس کی اصلاح کے لیے دیے ہیں۔

کمیٹی کے کام کے اوپر دیے ہوئے خلاصہ سے ظاہر ہو گا کہ دونوں ایوانوں کو تفویضی قانون سازی کی بابت کمیٹیاں اہم ایجنسیاں ہیں جن کے ذریعہ ہند میں تفویضی قانون سازی پر قابو رکھا جاتا ہے۔ انھیں کمیٹیوں کے ذریعہ پارلیمنٹ حکومت کے ان محکموں پر جن کو قانون سازی کا اختیار دیا گیا ہے مگرانی اور ایسی قانون سازی پر قابو رکھتی ہے۔ یہ کمیٹیاں بہت سارے آمد عمل انہام دستی آرہی ہیں اور عمل قانون سازی میں انتظامیہ کے اختیار کرنے کے لیے کوئی اصول اور معیار قائم کرنے کی کوشش کرتی رہی ہیں۔ کمیٹیوں کا کام نہ صرف تصحیحی اور تنقیدی ہے بلکہ انسدادی بھی ہے۔ ان کمیٹیوں کی قدر صرف اس بات سے نہیں ہے کہ انھوں نے متعدد معاملات میں انتظامیہ کی غفلت ظاہر کر دی۔ ان کا وجود انتظامیہ کو چوکنا رکھنا ہے۔ اور ان کو ان امور سے باز رکھنا ہے جن پر کمیٹیوں نے اعتراض کیا ہے لہذا انتظامیہ اپنے قواعد سازی کے اختیار کے استعمال میں محتاط رہتا ہے۔ کمیٹیوں اور حکومت کے درمیان بہت زیادہ تعاون ہے۔ اور حکومت نے کمیٹیوں کے دیے ہوئے بہت سے سمجھاؤ کو عملی شکل دی ہے۔

ان صورتوں میں جہاں کمیٹیوں اور حکومت میں اختلاف رائے پیدا ہوتا ہے دونوں کے درمیان کوئی ایسا اصول قائم کرنے کی غرض سے جس پر دونوں متفق ہو جائیں مباحثہ ہو جاتا ہے۔ اس پر بھی توجہ رکھنا چاہیے کہ کمیٹیاں تفویضی قانون کے تحت پالیسی کی حقیقت پر غور نہیں کرتی ہیں اور یہ کہ انتظامیہ کی پالیسی سازی کا ایک دائرہ کمیٹیوں کی

منتقیدی نظر سے بری ہے۔ اس حد تک کیٹی کا اثر محدود ہے کیوں کہ آج کل زیادہ تر پالیسی انتظامیہ اپنے قواعد سازی کے اختیار کے ذریعہ قائم کرتی ہے اور قانون سازی بہت دور پر اثر طور سے ایسی پالیسیوں کی جانچ نہیں کر سکتی ہے۔ لہذا تفویضی قانون سازی پر پارلیمنٹری قابو کی کمزوری قائم رہی اور اس خلا کو پُر کرنے کے لیے کوئی مؤثر طریقہ ابھی تک ایجاد نہیں ہوا ہے بجز مشورہ کرنے کے طریقہ کے جس کا ذکر آگے آئے گا۔

## اشاعت

اس متول سے لوگ بخوبی واقف ہیں کہ قانون سے بے خبری کوئی عذر نہیں ہے۔ لیکن اس کا جائز اطلاق اسی صورت میں ہو سکتا ہے جب وقتاً فوقتاً وضع کیے ہوئے قوانین کے لیے کوئی طریق اشاعت موجود ہو۔ قانون سازی کے وضع کیے ہوئے قوانین کی صورت میں اس کی بہت کالی اشاعت ہو جاتی ہے۔ کیوں کہ اکثر ایوانوں کے اندر کئی یوم تک بحث جاری رہتی ہے۔ وہ کئی مرتبے طے کرتا ہے اور اختیارات کے ذریعہ اس کی اشاعت بھی ہو جاتی ہے۔ لیکن اس قدر اشاعت انتظامیہ کی قانون سازی کے متعلق نہیں ہوتی۔ ایک فرد کے لیے تفویضی قانون کی اشاعت قانون سازی کے کسی ایکٹ کی اشاعت سے اہمیت میں کم نہیں ہے کیوں کہ اسے متعدد معاملات میں تفویضی قانون ہی کی طرف یہ تفتیش کرنے کی غرض سے کہ اس کو کیا کرنا چاہیے اور کیا نہیں رجوع ہونا پڑتا ہے لہذا لازم ہے کہ قواعد کی اشاعت کے لیے کافی مؤثر ذرائع اختیار کیے جائیں تاکہ لوگ کسی معاملہ میں قواعد سے ناواقفیت کی وجہ سے غلطی میں نہ پڑ جائیں۔

انگلینڈ میں تفویضی قوانین کی اشاعت کا تعین قانونی نوشتہ ہات ایکٹ (STATUTORY INSTRUMENT ACT) ۱۹۶۳ کے ذریعہ کیا گیا۔ عام اہمیت کا قانون و نوشتہ ملکہ کے تاج (QUENS PRINTER) کے پاس نمبر ڈالنے۔ چھاپنے اور صحاف کو فروخت کرنے کے لیے بھیجا جاتا ہے۔ کسی شخص کے خلاف کسی قانونی نوشتہ کے تحت کسی جرم کی کارروائی میں یہ حد ذکر ناجما ہوگا کہ وہ نوشتہ ملکہ کے اسٹیشنری آفس (STATIONERY OFFICE) سے مہذبہ اور کتاب جرم کے وقت تک جاری نہیں ہوا تھا جب تک ثابت نہ کر دیا جائے کہ اس قانون نوشتہ کے منشا کو اس سے متاثر ہونے والے اشخاص کے علم میں لانے کے لیے

حکم مناسب اقدام لیے گئے تھے۔ لہذا یہ تجویز یقین دہانی دیتی ہے کہ عوام کو کسی خاص قانونی نوشتے سے آگاہ ہونے کا موقع ملنا چاہیے قبل اس کے کہ اس کی خلاف ورزی کی بنا پر کوئی کارروائی کامیابی کے ساتھ کی جاسکے۔ یہ تجویز اس خطرہ سے بچنے کی کوشش کرتی ہے کہ کہیں کوئی شخص کسی ایسے قاعدہ کی خلاف ورزی کی بنا پر مجرم قرار نہ دے دیا جائے جس کے وجود سے آگاہ ہونے کا اس کے پاس کوئی بھی ذریعہ نہ ہو۔ چند مستثنیات کے تابع ہر ایک نوشتہ پر اس تاریخ کا جس پر نافذ ہوا یا جو مقرر اندراج ہونا لازم ہے۔

امریکہ میں ۱۹۳۵ء کے قبل تفویضی قانون کی اشاعت کے لیے کوئی تجویز نہ تھی لہذا متاثر رہنے والے اشخاص اس سے ناواقف رہتے تھے۔ اور ان کے لیے ان پر قبل اطلاع قواعد کا تلاش کرنا دشوار تھا۔ یہ غیر اطمینانی صورت حال پناہ کے معاملہ میں نمایاں ہوگئی جس میں امریکی سپریم کورٹ کو معلوم ہوا کہ ناکافی اشاعت کی وجہ سے صنعت کے ادارے نافذ کرنے والے افسر اور ترقی عدالتیں ناواقف تھیں کہ وہ این۔ آر۔ اے (N.R.A) کا ضابطہ جس کی بنا پر کارروائی کی گئی تھی رد کر دیا گیا تھا۔ اس انکشاف اور اس کے باعث واقع ہوئے بنگامہ کی وجہ سے کانگریس کو فیڈرل رجسٹریشن ایکٹ (FEDERAL REGISTRATION ACT) ۱۹۳۵ء وضع کرنا پڑا۔ اس ایکٹ نے ایک فیڈرل رجسٹر قائم کیا جس میں قواعد کی اشاعت کیے جانے کی تجویز کی۔ قواعد کی اشاعت سے بازرمانقص پیدا کرنے کا باعث تھا۔ یعنی وہ قواعد ان سے ناواقف اشخاص کے مقابل جانزنہ تھے۔ تفویضی قانون کی اشاعت کی تجویز کو انتظامیہ طریقہ کار ایکٹ (ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT) ۱۹۴۶ء نے اور مستحکم کر دیا۔ اس ایکٹ کو دفعہ ۲ الف کے تحت ہر ایجنسی کیلئے دو ذیلی امور کی فیڈرل رجسٹر میں اشاعت کرنا لازم تھا۔

۱۸ اس کے مرکزی اور علاقائی نظام کی کیفیت اس قطعی اختیار کی تفویض کو شامل کرتے ہوئے جو اس ایجنسی نے کی ہو۔

..... (۳)

(۳) وہ اشخاص قواعد جن کو قانون کے ذریعہ دیے ہوئے اختیار کی رو سے اختیار کیا گیا ہو اور عوام کی رہنمائی کے لیے ایجنسی کی تعلیم کی ہوئی بالیسی اور اختیار کی ہوئی تعبیر لیکن وہ قواعد نہیں جن کی قانون کے تحت نامزد شخص پر اس کے تپہ پر تعمیل کی گئی

ہو۔ دفعہ ۷۷) کی رو سے قواعد کو ان کے نفاذ کی تاریخ سے کم سے کم تیس یوم قبل اشاعت کرنا لازم تھا نیز اس صورت کے جب ایجنسی کسی معقول وجہ سے کوئی دیگر تجویز کرے اور یہ امر بھی قواعد کے ساتھ شائع کیا جائے گا۔ یہ تجویز ایجنسی کو ان قواعد کے فوری نفاذ کی بابت جس کا وہ مفاد عامہ میں فوری نفاذ کرنا چاہے اختیار تیزی دیتی ہے۔

فیڈرل رجسٹر میں اشاعت کے علاوہ قواعد فیڈرل رجسٹر کے مجموعہ میں ہندوین شہر شکل میں شامل کیے جاتے ہیں۔ مجموعے کے رجسٹر میں ایک سالانہ ضمیمہ جس میں گزشتہ سال میں کی ہوئی ترمیمات درج ہوتی ہیں۔ رواں سال کے لیے شامل کر دیا جاتا ہے۔ فیڈرل رجسٹر کے مجموعے کی اشاعت کے لیے اختیار فیڈرل رجسٹریشن ایکٹ کی دفعہ ۳۱ (الف) میں درج ہے۔ یہ تجویز کسی شخص کو قواعد اور ان میں کی ہوئی ترمیمات کی تلاش میں سہولت پیدا کرتی ہے۔

انگلینڈ اور امریکہ کی متذکرہ بالا تجاویز کے برخلاف ہند میں کوئی عام قانونی تجویز فیضی قوانین کی اشاعت کو لازم کرنے یا اس کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے نہیں ہے۔ سمجھ بھی جب اصل اثباتی قانون کے تحت اشاعت کرنی ہوتی ہے یا بطور معمول بھی قواعد کی اشاعت سرکاری گزٹ میں کی جاتی ہے۔ ہند میں کوئی تصنیف فیڈرل رجسٹر کے امریکی مجموعے کی طرح نہیں ہے۔ حالانکہ حکومت ہند نے ۱۹۶۰ سے قانونی قواعد اور احکام کی سرخی کے تحت مختلف قواعد کی ایک مجموعہ کی شکل میں تصنیف شروع کر دی ہے۔ سمجھ بھی یہ فعل بہت مستفاد ہے۔ صرف اس وقت تک تیار کیے گئے ہیں اور وہ بھی زمانہ حال تک مکمل نہیں ہیں اور ان میں کوئی ضمیمہ بھی شامل نہیں ہے۔ خاص مضامین پر وزارتوں نے کتابیں (MANUALS) مرتب کی ہیں جن میں اس کے تحت بنائے ہوئے تمام متعلقہ قوانین اور قواعد درج ہوتے ہیں۔ لیکن یہ بھی اکثر موجودہ وقت تک کی مکمل معلومات نہیں ہوتی ہیں۔ تفویضی قوانین کے جواز کے لیے قواعد کی اشاعت اور متعلقہ افراد کو ان سے مطلع کرنا ایک لازمی مطلوبہ امر ہے۔ یہ امر اس وقت بھی لازم ہوتا ہے جب ایکٹ اس کے بارے میں خاموش بھی ہو۔ ہر لائحہ نام راجستان میں انتظامیہ کا بنایا ہوا زیر غور قانون حکومت

کے محافظانہ میں بغیر کبھی دن کی روشنی دیکھے ہوئے دفن رہا۔ زیر غور قانون کے بنانے ہانے کے وقت اشاعت کو مطلوبہ کرنے کا کوئی قانون نہ تھا۔ سپریم کورٹ نے اس قاعدہ کو ناہائز قرار دیا۔ عدالت نے اس بات پر زور دیا کہ کوئی مناسب قسم کا اعلان یا اشاعت قانون کو مؤثر بنانے کے لیے لازم ہے کیوں کہ کسی شخص کو ایسے قانون کے تحت سزا دینا جس کی اس کو کوئی واقفیت نہ ہو اور جس کا علم وہ مقتول مستعدی سے عمل کرتے ہوئے بھی نہ حاصل کر سکے۔ قدرتی انصاف کے خلاف ہو گا۔ لیکن عدالت نے اس بات کو مبہم چھوڑ دیا کہ اشاعت کا کون سا طریقہ استعمال کیا جائے۔ قواعد کی اشاعت پرنسپل رکارڈ بنام ہند کی یونین میں بھی زور دیا گیا (NON FERROUS METAL CONTROL ORDER) ۱۹۵۸ کے فقرہ ۴ میں کسی شخص کو لوہا نہ رکھنے والی دھات کو حاصل کرنے کی ممانعت کردی تھی۔ بجکر مرکزی حکومت کے وقتاً فوقتاً صراحت کیے ہوئے اصول کے تحت کنٹرولر کے دیے ہوئے لائسنس کے ذریعہ اصل ایکٹ کی اشاعتی تجویز لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ کی دفعہ ۳ کا مطلب تھا کہ اس ایکٹ کے تحت بنائے جانے والے تمام قواعد کی سرکاری گزٹ میں اشاعت کی جائے اور وہ پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں میں رکھے جائیں۔ مرکزی حکومت نے صنعت کے اعلیٰ مشیر (CHIEF INDUSTRIAL ADVISOR) کو بذریعہ خط ان اصولوں کی اطلاع دے دی جن کو لائسنس دینے میں لائسنس دینے والا مقتدر اختیار کرے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ یہ قواعد قانونی طور سے مؤثر نہیں ہیں۔

حسب معمول تین مختلف سورتیں مونسوہ قوانین میں پائی جاتی ہیں۔  
 اول۔ زیادہ تر موضوع قوانین قواعد کی اشاعت سرکاری گزٹ میں کرنے کی تجویز کرتے ہیں۔

دویم۔ کچھ تجویز کرتے ہیں کہ قواعد ساز مقتدر کی خواہش کے مطابق ان کی اشاعت کی جائے۔

سویم۔ کچھ موضوع قوانین اشاعت کے موضوع پر خاموش ہوتے ہیں۔  
 اخیر صورت میں ہر لا اور دیگر مقدمات کی بنا پر کہا جاسکتا ہے کہ کسی قسم کی اشاعت

ضروری ہے اگرچہ اس موضوع پر ایکٹ خاموش بھی ہو۔ مہاراشٹر بنام جارج میں سپریم کورٹ نے کہا کہ اسی صورت میں جب قانونی طور سے اشاعت مطلوب نہ ہو قواعد کی اشاعت عام طور سے استعمال کیے جانے والے طریقہ سے اور ایسے ذریعہ سے کی جائے جو عموماً عام اشخاص کو قواعد بنائے جانے کی اطلاع دینے کے لیے اختیار کیا جاتا ہے۔ سرکاری گزٹ میں اشاعت متعلقہ اشخاص کو اطلاع دینے کا عام طریقہ ہے۔ لہذا اس مقدمہ میں یہ طریقہ کافی خیال کیا گیا۔ دوسری صورتوں میں عدالتوں کا نظریہ یہ رہا ہے کہ قواعد ساز مقتدر کو اشاعت کا طریقہ مقرر کر دینا چاہیے اور قواعد کی اس کے بموجب اشاعت ہونی چاہیے۔ پہلی صورت میں سرکاری گزٹ میں اشاعت قواعد کے حجاز کے لیے ضروری معلوم ہوتی ہے۔ ایکٹ سے مطلوبہ طریقہ سے یا عام طریقہ سے قواعد کی اشاعت کا قانونی اثر ہے کہ تمام متعلقہ اشخاص کو اطلاع ہونا قیاس کر لیا جائے گا اور ایسی صورت میں قانون سے لاعلمی کوئی دفاعی حذر نہیں ہو سکتا ہے ایسا قیاس اس صورت میں بھی ہوگا جب کسی شخص کو قواعد کا علم حاصل کرنے کے لیے کوئی مناسب ذریعہ بھی نہ ہو جیسا کہ جارج کے معاملہ میں ہوا جہاں ریزرو بینک آف انڈیا (RESERVE BANK OF INDIA) کا اظہار نامہ نمبر ۸، نومبر ۱۹۶۲ سرکاری گزٹ میں ۲۳ نومبر ۱۹۶۲ کو شائع ہوا اور ملزم نے سوشل ریلینڈ کو بہ تاریخ ۲۷ نومبر ۱۹۶۲ چھوڑا اور دوسرے روز اپنے ساتھ اظہار نامہ کی خلاف ورزی کرتے ہوئے سونا لے کر ہند میں داخل ہو گیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ اظہار نامہ شائع ہو چکا تھا۔ اور ہند میں اس کی اطلاع ہو چکی تھی۔ لہذا اس سے ملزم کی لاعلمی بالکل غیر متعلقہ امر ہے۔

بنگلور ڈبلیو۔ سی اور ایس لمٹس کمپنی بنام بنگلور کارپوریشن میں تفویضی قانون جائز قرار دیا گیا حالانکہ اس کی سرکاری گزٹ میں جیسا کہ ایکٹ سے مطلوب تھا اشاعت نہیں ہوئی تھی۔ زیر غور ٹیکس کو ضروری قرار داد پاس ہونے کے بعد میونسپلٹی کا ٹیکس کو عائد کرنا تھا۔ قرار داد مقامی اخبارات میں شائع کر دی گئی تھی۔ اور اس سے متاثر ہونے والے

اشخاص کو اس کی اطلاع بھی کر دی گئی تھی۔ اس ایکٹ میں ایک قانونی تجویز یہ تھی کہ اس کے تحت کچے ہوئے کسی امر یا کسی گئی کسی کارروائی پر صرف اس امر یا کارروائی میں کسی ایسے نقص یا بے ضابطگی کی بنا پر جو نفس معاملہ پر اثر انداز نہ ہوتی ہو اعتراض نہ کیا جائے گا۔ اس فقرہ کی بنا پر سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ نقص رفع ہو گیا۔ اس معاملہ پر بہت سی ایسی صورتیں تھیں جن کی وجہ سے اس معاملہ پر نظیر نہیں مانا جاسکتا کہ اشاعت کا عام طریقہ لازمی اور حکمی ہے۔ پہلی صورت۔ ٹیکس عائد کرنے کی تحریک کی ماقبل اشاعت ہو چکی تھی اور اس پر اعتراضات مانگے جا چکے تھے۔ دوسری صورت۔ وہ سپر نسلٹی کی قرارداد تھی نہ کہ عملیہ کو عام طور سے قانون سازی کا تقویض کیا ہوا اختیار۔

تیسری صورت۔ وہاں عدالت کا اختیار خارج کرنے کے لیے ایک فقرہ بھی تھا۔ یہ مسئلہ کہ آیا اشاعت کے طریقہ کی بابت تجویز حکمی ہے یا ہدایتی بعید از شبہ نہیں ہے۔ عموماً قانون سازی کا اختیار دینے والے ایکٹوں میں ایک فارمولا اس طور سے درج کر دیا جاتا ہے۔ مرکزی حکومت سرکاری گزٹ میں اشاعت کے ذریعہ اس ایکٹ کی اغراض کو پورا کرنے کے لیے قواعد بنا سکتی ہے کیا قواعد جائز ہوں گے اگر وہ سرکاری گزٹ میں شائع نہ کیے جائیں بلکہ کسی دیگر طریقہ سے شائع کیے جائیں مختلف وجوہ سے زیادہ صحیح رائے یہ معلوم ہوتی ہے کہ سرکاری گزٹ میں اشاعت کی تجویز لازمی مافی ہائے اور اس طور سے شائع نہ کیے گئے قواعد کے جواز کو تسلیم نہ کیا جائے۔ زیر غور قانونی تجویز ”سرکاری گزٹ“ میں اشاعت کے ذریعہ قواعد بنانے کا حوالہ دیتی ہے لہذا یہ ایک معقول بحث ہوگی کہ قواعد بنائے ہوئے ”متصور نہیں ہو سکتے اگر اس طور سے شائع نہ کیے گئے ہوں۔

اب تک تمام مقدمات میں جن میں سپریم کورٹ کو اس مسئلہ پر غور کرنے کا موقع ملا ہے اس نے قواعد کے جواز کے لیے کسی تسلیم شدہ اشاعت کے طریقہ سے اشاعت کے ضروری ہونے پر زور دیا ہے۔ عدالت نے ہر لاکھ معاملہ میں قواعد کے مؤثر ہونے کے قبل کسی قابل تسلیم طریقے یا روایتی طور سے ان کی اشاعت پر زور دیا ہے۔ اس طرح کی رائے کا عدالت نے نرنیڈر ناتھ بنام جارج میں اظہار کیا۔ ایک ایسا علاقائی فیصلہ بھی ہے جس میں سرکاری گزٹ میں قواعد کی اشاعت کی تجویز حکمی قرار دی گئی۔ یہاں اسری منوج کے معاملے

میں قواعد کی سرکاری رٹ میں اشاعت مطلوب تھی لیکن چونکہ انکی اشاعت ضلع گزٹ میں کی گئی تھی وہ قابل نفاذ نہیں قرار دیے گئے۔

کسی فرد کے نقطہ نظر سے کسی قاعدہ کا غیر معروف اختیارات و ضمرہ میں شائع کرانا منصفانہ امر نہ ہوگا۔ اولاً مطلوب طریقے سے قواعد کی اشاعت فرد کے دماغ میں قواعد کے بنائے جانے کا یقین پیدا کرتی ہے۔

دویم۔ اشاعت قواعد تک فرد کی آسانی سے رسائی کا باعث ہوتی ہے۔ ایکٹ کو پڑھنے سے وہ معلوم کر سکتا ہے کہ قواعد کی کہاں تلاش کی جائے اور یہ امر ان افراد کے لیے بھی اہمیت اختیار کرتا ہے جو ابتدائی مرحلے میں قواعد سے لاعلم رہے اور بعد کو ان سے واقف ہونا چاہتے ہیں۔ یہ رسائی اور زیادہ آسان ہو جاتی ہے اگر مطلوبہ طریقہ وہ ہو جس سے دیگر قواعد کی عموماً اشاعت کی جاتی ہے چوں کہ مطلوبہ جگہ پر اشاعت کرنا افراد کے فائدہ کے لیے ہوتا ہے لیکن طریق اشاعت کو بھی جاننا زیادہ مناسب معلوم ہوتا ہے۔ خاص طور سے ایسی صورت میں جب وہ قواعد دیوانی یا فوجداری کا دھوب ان پر عاید کریں۔

اگر گزٹ میں ان کی اشاعت ہدایتی سمجھی جائے اور اشاعت کرنے سے باز رہنا قواعد کے حواز پر مضرت رساں نہ سمجھا جائے تو دونیچے نکلتے ہیں۔

۱۱ اشاعت نہ کیے جانے کی صورت میں تفویضی قانون کا اس شخص کے خلاف نفاذ نہیں ٹھیک کہا جاسکتا جس کو اس کی واقعی واقفیت یا اس کا علم نہ ہو جب تک ظاہر نہ کر دیا جائے کہ اس سے متاثر ہونے والے لوگوں کو ان سے واقف کرانے کے لیے مناسب اقدامات کر لیے گئے تھے ۲۰ قواعد ساز مقتدران قواعد کا پابند ہوگا اور وہ شخص بھی ان سے فائدہ اٹھا سکتا ہے جو پہلے ان سے واقف نہ ہو مگر ان کا علم اسے بعد کو ہوا ہو۔ اگرچہ ان کی اشاعت سرکاری گزٹ میں نہ بھی ہوئی ہو بلکہ کسی دیگر طریقہ سے ہوئی ہو۔

اس کا بھی ذکر کر دینا چاہیے کہ امریکہ کے نظریہ کے مطابق ایسی اشاعت کا مطلوب ہونا صرف ہدایتی معلوم ہوتا ہے کیوں کہ کسی جگہ اشاعت کرنے کا مفہوم "تعبیر اطلاع دہانی" ہے۔ اور اگر واقعی اطلاع لے لی جائے تو یہ بہترین اطلاق ہے۔

انگلینڈ میں بھی اشاعت کے طریقے کا مطلوب ہونا صرف ہدایتی معلوم ہوتا ہے۔



فوجداری کی ذمہ داری عاید کرنے والے معاملات میں قانونی نوشتہ مات ایکٹ ۱۹۲۶ جس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے تجزیہ کرتا ہے کہ اگر معقول اقدام قانونی نوشتہ سے معام کو مطلع کرنے کی غرض کے لیے بے گئے ہیں تو ملک کے اسٹینڈری آفس سے بیان کیے ہوئے ہوم کے از کتاب کے وقت اس کا عدم اجرا کوئی دفاعی عذر نہ ہو گا۔ انگلینڈ میں اس ایکٹ کی دفعہ ۱۲، قواعد کو اشاعت کے ذریعہ بنائے جانے کا حوالہ نہیں دیتی ہے بلکہ کسی قانونی نوشتہ کے بنائے جانے کے بعد اس کی فوراً اشاعت کا ذکر کرتی ہے۔

ہند میں جیسا اوپر ذکر کیا گیا ہے عام فارمولہ کہتا ہے کہ قواعد سرکاری گزٹ میں اشاعت کے ذریعہ بنائے جائیں گے۔ اسلوب بیان میں اختلاف کی وجہ سے معقول طور سے یہ بحث ہو سکتی ہے کہ انگلش کے اصول ملکہ کے اسٹینڈری آفس کے ذریعہ قواعد کے جاری کرنے کو ہدایتی سمجھنے کا اطلاق ہند میں نہیں ہو سکتا ہے۔

تفویضی قانون کا اس وقت نفاذ ہوتا ہے اس کے نفاذ کے دن کا اس کی اشاعت سے اس کا تعلق ہے۔ عموماً قواعد خود اپنے نفاذ کی تاریخ کا ذکر کر دیتے ہیں۔ اگر یہ تاریخ ان کے نفاذ کی تاریخ کے بعد ہو تو کوئی وقت پیدا نہیں ہوتی ہے اور قواعد ذکر کی جہتی تاریخ سے نافذ ہو جاتے ہیں۔ اگر یہ تاریخ ان کے نفاذ کی تاریخ سے قبل کی ہو تو بھی وہی تاریخ ان کے نفاذ کی ہوگی۔ تا وقتیکہ وہ مؤثر رہ ماضی کیے جانے کی وجہ سے باطل نہ قرار دے دیے جائیں۔

جب نفاذ کی کوئی تاریخ قواعد میں نہ دی گئی ہو تو تین ایسی تاریخیں ہیں جن پر اس کا نفاذ مانا جاسکتا ہے، ان کے وضع کیے جانے کی تاریخ، ان کی اشاعت کی تاریخ یا اس صورت میں جب ان کی اشاعت گزٹ میں مطلوب ہو اس گزٹ کے شائع ہونے کی تاریخ۔

وقت اس وجہ سے پیدا ہوتی ہے کہ قواعد کے بننے اور ان کی اشاعت کے درمیان ایک وقفہ مائل ہوتا ہے۔ جارج کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ زیر غور قواعد کم سے کم گزٹ شائع ہونے کی تاریخ پر نافذ ہو گئے۔ اظہار نامہ مؤرخہ ۸ نومبر ۲۸ نومبر کو شائع ہوا تھا، اور اس سوال کو کہ آیا وہ قواعد کسی پہلی تاریخ پر نافذ ہوئے بغیر فیصلہ ہو چکا۔

لرام ہیت لال بنام مہنڈیل کیٹی پیپار۔

یہ سچ ہے کہ ایک ہی روز نافذ ہو جاتا ہے جس روز وہ بنایا گیا لیکن ایسی صورت کا اطلاق قواعد پر نہیں ہوتا ہے۔ کیوں کہ قواعد سازی کی سہار وائیاں شائع نہیں ہوتی ہیں۔ اگر آدہائی کورٹ نے طے کیا کہ سرکاری ملازمین کی شرائط خدمت کے متعلق قواعد اسی روز نافذ ہو گئے جس روز وہ بنائے گئے۔ عدالت نے ان قواعد کا تعزیری نوعیت کے قواعد سے یہ کہہ کر امتیاز کیا کہ ہم ایسے قواعد پر غور کر رہے ہیں جن کو مالک نے اپنے ملازمین کی شرائط خدمت کے متعلق بنائے ہیں۔ کوئی معقول وجہ نہیں معلوم ہوتی کہ یہ قواعد بنائے جانے کی تاریخ پر کیوں نافذ ہو جائیں۔

پھر بھی اگر قواعد کی اشاعت لازمی اور حکمی ہو تو یہ واضح ہے کہ وہ گزٹ کے شائع ہونے کی تاریخ پر نافذ ہوں گے اور اس سے قبل نہیں۔ چون کہ کسی قسم کی اشاعت بہر حال لازم ہے قواعد کے مؤثر ہونے کے لیے ان کے بنائے جانے کی تاریخ غیر متعلقہ ہے اور تیسری تاریخیں متعلقہ ہو جاتی ہیں۔

قواعد کے نفاذ کا وقت غیر یقینی اور مذہب ہونے کو مد نظر رکھتے ہوئے سپریم کورٹ نے یہ رائے ظاہر کی ہے کہ انگلینڈ کے قانونی نوشتہ جات ایکٹ کی طرح کوئی ایکٹ وضع کرنا چاہیے۔ بہترین صورت یہ معلوم ہوتی ہے کہ قواعد کا اعلان کرنے والے گزٹ میں شائع کی ہوئی تاریخ کو نفاذ کی تاریخ مان لینا چاہیے۔ (یعنی تیسری تاریخ)۔

قواعد کی اشاعت میں خاص نقص یہ تھا کہ وہ سب گزٹ میں ایک ہی جگہ شائع نہیں کیے جاتے تھے۔ اعلان کی تعداد ہندی کے طریقہ میں یکساں روی نہیں ہوتی۔ لہذا ان کا حوالہ دینا دشوار ہو جاتا تھا۔ لہذا اولاً کیٹی نے خواہش ظاہر کی کہ تمام قانونی قواعد اور احکام گزٹ میں ایک ہی جگہ شائع کیے جائیں اور معینہ طور سے سال بہ سال ان کی تعداد ہندی کی جائے۔ ان سبھاؤ پر راضی ہونے میں حکومت کو دشواری محسوس ہوئی تب کیٹی نے ذیل کے سبھاؤ دیے (۱) حکومت کو یقین کرنا چاہیے کہ اس کے اظہار نامے جن میں خاص دستور اور قانونی قواعد اور احکام درج ہوں گزٹ میں مناسب جگہ اور مناسب جگہ نہیں شائع ہوں۔

(۲) ایک سالانہ مجموعی حد و نہاد (INDEX) جاری کیا جائے۔

۱۳) ایک ماہانہ انڈکس مرتب کی جائے جس میں گزرتے کسی حقہ یا جز میں شائع کیے ہوئے اظہار نامے درج ہوں۔

۱۴) گزرتے کے ہر حقہ اور جز میں قواعد کے متعلق اظہار ناموں کی تعداد ہندی معینہ طور سے سال بہ سال واضح سابقہ (PREFIX) کے ساتھ واضح کی جائے  
(۵) قواعد کے متعلق کسی اظہار نامہ کا حوالہ اس کے مرکزی نمبر اور سال اشاعت کو دے کر دیا جائے۔

ان سفارشوں کا نتیجہ یہ ہوا کہ حکومت نے قواعد کی اشاعت کی نوبت دہلی کی اسکیم میں پہلی مارچ ۱۹۵۸ سے قائم کی۔

قانونی قواعد اور احکام کی مسلسل تعداد ہندی تین علاحدہ علاحدہ مجموعوں میں کی جائے اور مجموعہ کے ساتھ ایک واضح سابقہ ہو۔

مرکزی حکومت کی وزارتوں (جنرل وزارت دفاع) اور مرکزی مقتدران (جنرل یونین علمبروری کے ناظم (UNION TERRITORY) کے جاری کیے ہوئے عام قانونی قواعد اور احکام کی مسلسل اور علاحدہ علاحدہ تعداد ہندی کے جی۔ ایس۔ آر۔ (G.S.R.) کے سابقہ کے ساتھ ہند کے گزرتے کے حقہ ۱۱۔ جزرہ تہتی جز (۱) میں شائع ہوں اور جو عام اہمیت کے نہ ہوں وہ حصہ ۱۲ جزرہ تہتی جز (۱۱) میں ایس۔ آر۔ (S.O.) کے سابقہ کے ساتھ اور مسلسل اور معینہ تعداد ہندی کر کے شائع ہوں۔ وزارت دفاع کے جاری کیے ہوئے قانونی قواعد اور احکام ایس۔ آر۔ (S.O.) کے سابقہ کے ساتھ اور ان کی علاحدہ علاحدہ مسلسل اور معینہ طور سے تعداد ہندی کر کے گزرتے کے حقہ ۱۱ جزرہ میں درج کیے جائیں۔ دیگر افسران اور مقتدران کے جاری کیے ہوئے قواعد اور احکام گزرتے کے دیگر حصوں میں درج ہوں ان میں سے ہر ایک کا سالانہ مسلسل مجموعہ ہو۔

کیٹی نے یہ بھی سمجھاؤ دیا کہ احکام پر ان کی اشاعت کے بموجب نمبر ڈالے جائیں ذکر جاری ہونے کے حوالہ سے اور اس نمبر کو ہر حکم کے شروع میں درج کر دیا جائے اور یہ کہ متعدد و لفظ نامے ایک ہی نمبر کے تحت نہیں شائع ہونے چاہئیں کیوں کہ اس کی وجہ سے ان اشخاص کے دفاع میں الجھن اور دشواری پیدا ہونے کا اندیشہ ہے جو ان اظہار ناموں کا حوالہ فرد افراد دینا چاہئیں۔ قانونی قواعد اور احکام کی ششماہی علاقہ فہرست بھی مرتب کرنی چاہیے۔

کیٹی نے دیگر متعدد سمجھاؤ قواعد کی اشاعت کے طریقہ کی اصلاح کرنے کے لیے دیے

تاکہ سہولت سے ان کا حوالہ دیا جاسکے۔ وہ آسانی سے پائے جاسکیں اور موم ان کو سمجھ سکیں۔ وہ یہ ہیں۔ ۱۰، چون کہ قواعد میں بہت جلد ترمیمات ہوتی ہیں لہذا ترمیم شدہ قواعد کی بار بار ضرورت پڑتی ہے (۲)، قواعد اور ان کی ترمیمات کا ایک مختصر عنوان ان کے متن میں اوپر کی طرف دے دینا چاہیے (۳)، ماضی میں کی ہوئی ترمیمات کی تلاش کو ممکن بنانے کے لیے پہلی ترمیم کا نمبر یا ابتدائی قواعد کو جب بھی قواعد میں ترمیم ہو نیچے حاشیہ پر درج کر دینا چاہیے۔ ۴، انہیں قواعد کی ترمیم کی اشاعت گزٹ میں حکم کے نمبروں کی ایسی ترتیب کے تحت کرنی چاہیے جو وزارت نے ان ترمیمات کو دی ہیں (۵)، تشریحی نوٹ کو جو قواعد یا ترمیم کے جزو نہ ہو ہر قاعدہ اور ترمیم کے ساتھ منسلک کر دینا چاہیے تاکہ ان کے عام منشا کی تشریح ہو جائے۔ ۶، قواعد کی ترمیم میں اس اختیار کو درج کر دینا چاہیے جس کے تحت قواعد بنائے گئے تاکہ تمام متعلقہ اشخاص اس اختیار سے بخوبی واقف ہو جائیں (۷)، ان قواعد کی اشاعت سے پندرہ یوم کے اندر جن میں غلطیاں پائی جائیں ایک صحت نامہ شائع کر دینا چاہیے۔

گورنر کے علاوہ دیگر تصنیفات بھی ہیں جن میں قواعد و احکام درج ہوتے ہیں۔ اشاعت کے نقطہ نظر سے صورت حال خیرا طینانی ہے لہذا یہ معلوم کرنا مشکل ہے کہ آیا کوئی خاص قاعدہ اب بھی نافذ ہے۔ کیا وہ بعد میں ترمیم کر دیا گیا ہے اور ایسا ہوا تو وہ ترمیم کہاں دست یاب ہو سکتی ہے۔ اور کیا کوئی قواعد کسی ایکٹ کے تحت واقعی بنائے گئے یا نہیں۔

لہذا کمیٹی نے سمجھاؤ دیا کہ قانونی قواعد اور احکام کی انجینڈ کی سالانہ قانونی نوٹس جات کی اشاعت کی طرح یہاں بھی کوئی اشاعت عوام کی سہولت کے لیے ہونی چاہیے۔ اس سمجھاؤ پر رضی ہونے میں حکومت کو دو دشواریاں پیش آئیں۔ حکومت کے چھاپے خانوں پر کام کا اتنا بڑا بار ہے کہ وہ اس کام کو انجام نہیں دے سکتے ہیں۔ اس کی افادیت اس کے چھپائی کے عظیم اخراجات سے ہم نسبت نہیں ہے اور وہ اگر چھاپ بھی دیے جائیں تو بہت جلد غیر مستعمل ہو جائیں گے۔ لہذا اس کے حکومت عام قواعد کی یہ زمانہ حال مکمل تصنیف کرنے پر راضی ہو گئی۔

مزید یہ کہ قواعد کی وسیع اشاعت کے لیے تاکہ لوگ ان سے واقف ہو جائیں کمیٹی نے سمجھاؤ دیا کہ قواعد کے عام منشا اور اغراض کا اعلان کرنے کے لیے اختیارات کو مراسلات جاری کیے جائیں اور یہ کہ عام مابیت کے قوانین کی ایک پیشگی نقل ریاستی حکومت کو بھیج دی جائے تاکہ وہ اپنے اپنے گزٹوں میں تسلیم شدہ ریاستی زبانوں میں ان کی اشاعت کریں۔

مرزئی حکومت نے قبل از وقت قواعد کی اشاعت پسند نہیں کی کیوں کہ قبل از وقت ان کا انکشاف مفاد عامہ کے لیے مضر ثابت ہو سکتا ہے۔ حکومت نے کمیٹی کے سمجھاؤ کو اس تغیر کے ساتھ منظور کیا کہ قواعد ریاستی گزٹ میں مرکز میں شائع ہونے کے بعد بہت جلد شائع کیے جائیں گے۔

ایک سمجھاؤ یہاں دیا جا رہا ہے۔ اوپر ذکر ہو چکا ہے کہ ہند میں کوئی عام ایکٹ قواعد اور حقیقی قواعد کی اشاعت کو مطلوب کرنے کے لیے نہیں ہے حالانکہ قواعد اور حقیقی قواعد کی گزٹ میں اشاعت کو یقینی کرنے کی کوشش کی گئی ہے پھر بھی بہت زیادہ اصلاح ہو سکتی ہے اگر عام فقرہ جات ایکٹ (GENERAL CLAUSES ACT) ۱۹۵۷ء میں قانونی نوشتہ جات ایکٹ کی طرح کی ایک تجویز کا اضافہ کر دیا جائے تاکہ قواعد اور حقیقی قواعد کی معقول طور سے اشاعت یقینی ہو جائے اور وہ عوام کو دستیاب ہو سکیں اور یہ کہ کوئی سزا ان کی خلاف ورزی پر نہ دی جاسکے جب تک کہ قواعد کی اشاعت نہ ہو جائے۔

## مفادات سے مشورہ

زمانہ حال کی تفویضی قانون سازی پر قابو رکھنے کا ایک طریقہ بنانے والے قواعد سے متاثر ہونے والے مفادات سے مشورہ ہے۔ عوام کا عمل قانون سازی میں جس کو قانون سازی کو ہمہ گیر یہ بنانا کہتے ہیں، حصہ لینا پسندیدہ خیال کیا جاتا ہے کیوں کہ اس سے متاثر ہونے والے مفادات کو اپنی رائے قواعد ساز مقتدر پر ظاہر ہونا ممکن ہو جاتا ہے اور یہ متعلقہ انتظامیہ جماعت کے اختیار کے بیجا اور غلط استعمال کے خلاف ایک اہم تحفظ ہے۔ اس طریقہ کے تحت اصول یہ ہے کہ قانون سازی قانون ساز یہ کاجس میں مختلف مفادات کی نمائندگی ہوتی ہے، خاص مل ہے مگر قانون سازی خود انتظامیہ کے بنائے ہوئے قواعد کو نہیں بنا سکتی یا ان کی جانچ نہیں کر سکتی ہے تو ایک ایسی تجویز کا ہونا لازم ہے جس کے تحت مفادات رکھنے والے اشخاص اپنی رائے کا اظہار قواعد ساز مقتدر پر کر سکیں۔ یہ ایک طریقہ ہے جس سے کچھ حد تک افسرانہ قانون سازی کے خلاف اعتراض میں تخفیف ہو سکتی ہے تبادول خیال کا عمل دونوں کے لیے مفید ہے۔ متاثر ہونے والے مفادات کے لیے اس وجہ سے کہ ان کو مقتدر کے سامنے اپنے نقطہ نظر کے اظہار کا موقع ملتا ہے اور قواعد ساز مقتدر کے لیے اس وجہ سے کہ پیدا ہونے والے مسائل

یہ اس کو معلومات فراہم ہو جاتی ہیں لہذا وہ کسی خاص صورت کا بخوبی اندازہ کر سکتا ہے مشورہ کا اصول افراد مفاد اور انتظامیہ انجینی کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنے کے لیے کارآمد ہوتا ہے۔ مشورہ سے یقین ہو جاتا ہے کہ تفویضی قانون کو متعلقہ مقتدر نے پیدا ہونے والے تمام مسائل پر کافی معلومات رکھتے ہوئے وضع کیا ہے اور یہ کہ قواعد ساز مقتدر کے پاس تمام متعلقہ مفاد موجود تھا تا کہ وہ اپنی رائے کافی معلومات پر نہ تائم کرے۔

آج کل کسما کسما ایسے پیچیدہ مسائل پر قانون سازی کے لیے جن میں اقتصادی اور تکنیکی اور دیگر مشکل سوالات پیدا ہوتے ہیں ماہرانہ علم اور کافی قابل اختیار واد درکار ہے۔ اس کو فراہم کرنے کے لیے انتظامیہ کو اکثر بیرونی ذرائع کی ضرورت پڑتی ہے یعنی ان اشخاص سے معلومات حاصل کرنا جن کا ان قواعد سے متاثر ہونے کا امکان ہو اور جو ان کی اہمیت اثر اور عملی امکان کو سمجھ سکیں اور ان کا اندازہ لگا سکیں، قواعد ساز مقتدر کا ایسے مفادات سے مشورہ کرنا اس امر کا یقین دلاتا ہے کہ اس کو قواعد سے متعلق مسائل پر تمام واقعاتی آگاہی ہو گئی ہے اور یہ کہ وہ قواعد میں ان کے اعلان کیے جانے سے قبل نہ کہ بعد میں ضروری ہم آہنگی پیدا کرے گا۔ مشورہ کا اصول قواعد ساز مقتدر اور بہت زیادہ متاثر ہونے والے مفادات کے درمیان تصادم نہیں ہونے دیتا ہے کیوں کہ وہ بنائے جانے والے قواعد کے مختلف پہلوؤں اور نتائج پر بحث کر سکتے ہیں اور ان کو سمجھ سکتے ہیں اور اس طرح دونوں کے درمیان امداد و باہمی کی سرگرمی پیدا ہو جاتی ہے جو حکومت کی پالیسی کو عملی صورت دینے کے لیے بہت ضروری ہے۔ مشورہ کا عمل تفویضی قانون سازی پر انفرادی تسلط کے بجائے کو ہلکا کر دیتا ہے کیونکہ متاثر مفادات کو اپنی رائے کے اظہار کا موقع ملتا ہے۔ مشورہ کا عمل سلج میں ایسے اشخاص کی ایک منظم جماعت کے نمودار ہونے سے آسان ہو گیا جو انتظامیہ کو ماہرانہ صلاح اور قابل اختیار معلومات دینے کے قابل ہیں اور جن کے نظریہ کو انتظامیہ آسانی سے نظر انداز نہیں کر سکتا ہے لہذا مشورہ کا اصول موجودہ زمانہ میں عمل قانون سازی کا لازمی نتیجہ ہے۔

ہند میں قواعد سازی کے لیے متاثر افراد سے مشورہ عموماً مطلوب نہیں ہے۔ جہاں مشورہ درکار ہوتا ہے وہاں اصل یکیشیں الفاظ و احوال استعمال کر دیے جاتے ہیں۔ اصطلاحات قبل اشاعت کے اثبات عام فقرہ جات ایکٹ ۱۸۹۷ کی دفعہ ۲۳ کی رو سے یہ ہیں: ۱) مقتدر قواعد کا مشورہ متاثر مفادات کی اطلاع کے لیے شائع کرے گا۔ ۲) اشاعت ایسے طریقہ سے ہوگی جس کو وہ

مقتدر کافی متصور کرے۔ (۳) قواعد کے مشورہ کے ساتھ ایک نوٹس اس تاریخ کی صراحت کرتے ہوئے جس پر یا جس سے بعد مشورہ و پہ طور کیا جائے گا شائع کی جائے گی۔ (۴) وہ مقتدر کس اعتراض یا تحریک پر جو اس کو ملیں پیش کیے جائیں قواعد کو قطعی کرتے وقت غور کرے گا۔

ما قبل اشاعت اصول قواعد کے نفاذ کو کچھ عرصہ کے لیے ملتوی کر دیتا ہے اور متاثر ہونے والے اشخاص کو اس معاملہ میں اظہار رائے کا موقع دیتا ہے۔ ما قبل اشاعت کی شرط بند کے زیادہ اکیٹوں میں نہیں پائی جاتی۔ جب کہ عام طور سے نجی مفاد کو متاثر کرنے والے قانونی قواعد اور اظہار رائے بغیر ما قبل اشاعت کے وضع کیے گئے ہیں ایسی مثالیں ملتی ہیں کہ جہاں یہ طریقہ کار بہت ہی کم اہمیت رکھنے والے معاملات میں استعمال کیا گیا ہے۔ اس تلون مزاجی کا اندازہ اس سے ہو سکتا ہے کہ جب کہ ۱۹۲۲ کے آمدنی ایکٹ میں "ما قبل اشاعت" مطلوب تھی اس کو بغیر کسی ظاہری وجہ کے بعد کے آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ میں ترک کر دیا گیا۔

چوں کہ مشورہ سے بہت سے فوائد پیدا ہوتے ہیں تو بہت مصلحت ہے کہ "ما قبل اشاعت" کے طریقہ کار کو بطور اصول قواعد سازی جس قدر زیادہ ممکن ہو استعمال کرنا چاہیے۔ کچھ ایسے معاملات ہو سکتے ہیں جن میں فوری ضرورت کی وجہ سے یا ایسا کرنا مفاد عامہ میں نہ ہونے کی وجہ سے اس اصول کا استعمال نہ کیا جائے۔ ایسی صورت میں قواعد سازی مقتدر کو اس مطلوبہ اشاعت کو نہ کرنے کا یا عرض داشت داخل کرنے کے لیے کم مدت مقرر کرنے کا اختیار دیا جاسکتا ہے۔ مگر اس اختیار کو استعمال کرنے سے قبل وجہ دیے جائیں۔ مفادات سے مشورہ عام اصول ہونا چاہیے کہ نہ استثناء۔

مزید یہ کہ موجودہ طرز اشاعت کے طریقہ کو عقلی بنانے کی ضرورت ہے۔ قواعد کے مشورہ کی اشاعت اور ان کو قطعی طور سے بنانے کے درمیان کوئی کم سے کم وقفہ مقرر نہیں ہے۔ اگر قواعد ساز مقتدر چاہے تو خاص خاص تاریخوں کے درمیان اتنا کم وقفہ دے کہ کہ مفاد رکھنے والے اشخاص کو اپنے نظریہ کا اظہار کرنا ممکن نہ ہو مشورہ کے طریقہ کار کو بناوٹی بنا سکتا ہے۔ بہت سی صورتوں میں رائے ظاہر کرنے کی میعاد ایک ہفتہ سے بھی کم ہوتی ہے اور کبھی نوٹس میں قواعد کا مشورہ شائع ہوا ہو جائے ظاہر کرنے کی میعاد گزر جانے کے بعد دستیاب ہوتا ہے۔

"ما قبل اشاعت" کے طریقہ کار کا موثر ہونا زیادہ تر اس امر پر منحصر ہے کہ آیا مقین

میں متاثر ہونے والے اشخاص کے لیے اپنی رائے ظاہر کرنے کے لیے کافی ہے یا نہیں۔ لہذا قانون کی ترمیم ضروری ہے تاکہ اشخاص کو اپنی رائے ظاہر کرنے کے لیے کم سے کم تیس یوم مل سکیں۔ اس طریقہ کار میں دوسرا نقص یہ ہے کہ مجوزہ قواعد کی اشاعت کے لیے کوئی طریقہ مقرر نہیں ہے۔ قواعد ساز مقتدر کے اختیار تیزی پر بہت کچھ منحصر ہے۔

دوسری خاص ماقبل اشاعت کے طریقہ کار میں یہ ہے کہ عام فقرہ جات ایکٹ ۱۹۸۸ کی دفعہ ۲۳ (د) کے تحت قواعد کا گزٹ میں شائع ہونا ان کے بنائے جانے کا قطعی ثبوت ہے۔ جیسا کہ اوپر کہا جا چکا ہے۔ قطعی ثبوت کے نتائج بہت واضح نہیں ہیں۔ عدالتوں کا نظریہ معلوم ہوتا ہے کہ ایسا فقرہ مقررہ طریقہ کار سے صرف غیر اجماع اور خفیہ گریز کو بری کرتا ہے لیکن اس کے خاص اور بنیادی مرحلے نظر انداز نہیں کیے جاسکتے ہیں۔ یہ واضح نہیں ہے کہ ماقبل اشاعت کے مقررہ طریقہ کار کا کون سا پہلو بنیادی خیال کیا جائے اور اس کے کسی پہلو کو قواعد ساز مقتدر بغیر قواعد کو ناجائز قرار دیے جانے کے خطرہ میں ڈالے ہوئے نظر انداز کر سکتا ہے۔

ماقبل اشاعت کی بابت عام فقرہ جات ایکٹ میں دیا ہوا طریقہ کار قبل آزادی کے دور کی ایجاد ہے لہذا وہ موجودہ تبدیلیات اور جمہوریہ دور کے سیاق میں غیر موزوں ہے۔ لہذا تحریک کی جارہی ہے کہ اوپر ظاہر کی ہوئی رائے کے مطابق منقطعہ فقرہ میں ترمیم کی جائے اور قطعی ثبوت کا مقررہ فقرہ ترک کر دیا جائے تاکہ عدالتیں قواعد کو باطل قرار دے سکیں اگر قواعد ساز مقتدر نے طریقہ کار کے کسی پہلو کو نظر انداز کر دیا ہو۔

عدالتوں کے نظریہ کارخ یہ ہے کہ کسی ایکٹ میں دی ہوئی ماقبل اشاعت کی تجویز حکمی اور لازمی ہوتی ہے۔ اگر ماقبل اشاعت کی تجویز کی کافی تعمیل ہوگئی ہو تو اشاعت کا طریقہ اگر وہ ایکٹ میں دے بھی دیا گیا ہو بہا جی کہا جاسکتا ہے اور اس سے کوئی انحراف وضع کیے ہوئے قواعد کو ناجائز نہیں کر سکتا ہے۔ اس کی تشریح کرنے کے لیے بیج ساختہ قانون کی چند مثالیں پیش کی جارہی ہیں۔

راجندر سنگھ بنام جہرمین بی اے۔ کیٹی میں زیر غور تجویز جو متاثر ہونے والے اشخاص کو میونسپل جماعت کے عائد کیے ہوئے ٹیکس کے خلاف اعتراض داخل کرنے کا اختیار دیتی تھی



پالیسی کا معاملہ خیال کی گئی۔ لہذا وہ معاملہ قانون سازی کے دائرہ اختیار میں تھا نہ کہ محلیہ کے جو اس میں مداخلت نہیں کر سکتا تھا۔

رضا بٹند شوگر میل بنام رامپور میونسپلٹی میں ایک قانونی تجویز جس کی رو سے ٹیکس جازم کرنے والے قاعدہ کے مشورہ کی اس علاقہ کے باشندگان سے مشورہ کرنے کی غرض سے اشاعت مطلوب تھی محلی قرار دی گئی۔ کیوں کہ اس اشاعت کا مقصد جمہوری عمل کی ترقی اور ٹیکس سے متاثر ہونے والے اشخاص کو اس کے لگائے جانے کے قبل سنے جانے کا موقع دینا تھا۔

اس معاملہ میں قانونی تجویز کی رو سے میونسپلٹی نے قرارداد کا ہندی زبان میں لکھا ہوا متن اردو زبان کے اخبار میں شائع کر دیا۔ یہ عذر لیا گیا کہ اس امر سے قرارداد کا قطعی طور پر خیال کیا جانا ناہائز ہو گیا کیوں کہ ایکٹ سے مقرر کیے ہوئے طریقہ اشاعت کی تعمیل نہیں کی گئی۔ عدالت نے اس اعتراض کو نامنظور کر دیا۔ اور طے کیا کہ جب ایکٹ میں دیے ہوئے طریقہ کی کافی طور سے تعمیل کرتے ہوئے اشاعت ہوئی تو مقصد حل ہو گیا کیوں کہ طریقہ اشاعت درست رہا ہے۔

اس معاملہ میں اس اختیار کی جس میں قرارداد شائع کی گئی تھی زیادہ اشاعت تھی بہ نسبت بندی کے اختیار کے جو پابندی سے نہیں نکلتا تھا۔ لہذا عدالت نے یہ نتیجہ نکالا کہ ایکٹ سے مطلوبہ طریقہ کی کافی تعمیل ہو گئی اور قرارداد جائز طور سے پاس ہوئی۔

چند ایکٹ ماقبل اشاعت سے زیادہ تفصیلی مشورہ کا عمل قواعد سازی کے لیے تجویز کرتے ہیں۔ مثال کے طور پر کان ایکٹ ۱۹۵۲ کی دفعہ ۵۹ کان کنی کی بورڈوں سے مشورہ کرنا تجویز کرتا ہے۔ ضوابط کے مشورہ کو اولاً ہر ایک متعلقہ بورڈ سے رجوع کرنا تھا اور اس کی رائے ان کے بنائے جانے کے قرن مصلحت ہونے اور ان کی تجویزوں کی موزونیت پر حاصل کرنی تھی۔ ضوابط کا مشورہ اس کے بعد ماقبل اشاعت کے طریقہ کار کے تابع کیا گیا تھا۔ مزید تجویز یہ تھی کہ مشورہ کی اشاعت کی تاریخ اور اس پر ضوابط کو قطعی بنانے کے لیے عذر کرنے کی تاریخ کے درمیان تین ماہ کا وقفہ ہونا چاہیے اس طور سے جلد سے جلد دہلے قواعد سے متاثر ہونے والوں کا قواعد سازی میں مؤثر طور سے حصہ لینا یقینی بنا

دیا گیا تھا۔

نہواری لال اگر وال بناؤں سنت بہار میں سپریم کورٹ نے طے کیا کہ کان ایکٹ کی دفعہ ۵۹ میں تجویز کیا ہوا طریقہ کار حکمی ہے اور اس تجویز کی خلاف ورزی میں بنائے ہوئے قواعد جائز نہیں ہوں گے۔

چند موضوعہ قوانین یہاں تک جاتے ہیں کہ وہ منادات رکھنے والے اشخاص کو ہی قواعد کی ابتداء کرنے اور بنانے کا اختیار دیتے ہیں۔ مثلاً: پیشگی معاہدات (غالب بندی ایکٹ) (FORWARD CONTRACT REGULATION) ۱۹۵۲ کی دفعہ ۹ (الف) کے تحت کوئی تسلیم شدہ انجمن خود اس میں دیے ہوئے معاملات کی بابت قواعد سازی کرنے کا اختیار رکھتی ہے۔ یہ قواعد مرکزی حکومت کی منظوری کے بعد موثر ہوتے ہیں اور مرکزی حکومت ان کو ایسی روڈ بدل کے ساتھ جس کو وہ ٹھیک خیال کرے منظور کر سکتی ہے۔

انگلینڈ میں کوئی عام قانون متاثر منادات سے مشورہ کرنے کا نہیں ہے پھر بھی ایسا مشورہ محکماتی معمول کے طور سے ہوتا ہے اس کے علاوہ وقتاً فوقتاً موضوعہ قوانین تجویز کرتے ہیں کہ قواعد ساز مقتدر نامزد جماعتوں اور منادات سے مشورہ کریں عموماً مشورہ کو مطلوب کرنے والی تجویزوں کو عدالتیں حکمی قرار دیتی ہیں۔

امریکہ میں مشورہ کے اصول پر بہت زیادہ عمل ہوتا ہے۔ انتظامیہ طریقہ کار ایکٹ میں ایک تجویز عام طور سے "ماقبل اشاعت" کو مطلوب کرتی ہے جب تک کہ متعلقہ ایجنسی جاری کیے ہوئے قواعد میں ہی یہ وجہ ظاہر نہ کر دے کہ اس طریقہ کار کا اختیار کرنا ایکٹ کے تحت ضروری نہ تھا۔ یہ ایکٹ قواعد ساز مقتدر کو متاثر ہونے والے منادات سے مشورہ کرنے کا ایک مختصر و لازمی طریقہ تجویز کرتا ہے۔ دفعہ ۵۹ میں تجویز کرتی ہے کہ مجوزہ قواعد سازی کی ایکٹ ایک عام نوٹس جس میں ۳۰ یوم سے کم وقت نہ دیا گیا ہو۔ قواعد سازی کی کارروائی کے وقت مقام مابیت وہ اختیار جس کے تحت اسے بنایا ہے اور یا تو مجوزہ قواعد کی شرائط یا اس کے خلاف یا موضوع کی کیفیت اور اس کے متعلق پیدا ہونے والے مسائل پر صراحت کرتے ہوئے فیڈرل رجسٹر میں شائع کی جائیں گی۔ متعلقہ اشخاص کو متعلقہ ایجنسی ایک موقع تحریری

مواد نظریات یا بحث و غل کرنے کا دے گی۔ زبانی طور سے یا کسی اور طور سے ان کو پیش کرنے کا موقع دیا بھی جاسکتا ہے اور نہیں بھی۔ ان پر غور کرنے کے بعد قانون ساز انجمنی کو قواعد کو قطعی بنانا ہوتا ہے۔ اور ان میں ایک مختصر سا بیان ان کی بنیاد مقصد کی بابت شامل کرنا ہوتا ہے۔ اب تک جو طریقہ بیان کیا گیا ہے اس کو سادہ طریقہ سے قواعد سازی کہتے ہیں۔

انتظامی طریقہ کار ایک قواعد سازی کے لیے باضابطہ کارروائی کی بھی تجویز کرتا ہے جب اصل ایکٹ سے مطلوب ہو کہ انجمنی سماعت کا موقع دینے کے بعد رکارڈ کی بنا پر قواعد بنائے۔ یہ طریقہ عدالتی کارروائی سے مشابہ ہے۔ ایسی صورت میں اشاعت کا عوام کے لیے پہلے ہی سے اعلان کر دیا جاتا ہے اور مفاد رکھنے والے فریق کو حاضر ہونے اور بیان دینے کی اجازت ہوتی ہے۔ ایسی سماعت کے وقت انجمنی یا اس کا کوئی رکن یا انجمنی کا تقرر کیا ہوا ممتحن صدر کرتا ہے۔ صدارت کرنے والے انفر کو غیر جانب داری سے عمل کرنا ہوتا ہے۔ ہر فریق کو اپنے معاملہ کو باصفائی کو زبانی یا دستاویزی شہادت کے ساتھ پیش کرنے اور بحث کرنے کا حق ہوتا ہے اور فریقوں کو اپنی اپنی بحث کرنے کے لیے مناسب موقع دیا جاتا ہے۔

امریکہ میں قواعد سازی کے لیے کہا گیا ہے کہ انتظامی طریقہ کار ایکٹ کوئی دوسرا مطالبہ ان قواعد کی بابت نہیں کرتا جو اس کی شرائط کے تابع ہیں اور اس کے اخراج منشآت اور بعضی فقرے اس کی اثر اندازی کو اور بھی محدود کرتے ہیں پھر بھی نوٹس دینے کا مطالبہ خود عمل قواعد سازی کو جمپوری بنانے کی طرف ایک اہم قدم ہے۔ کیوں کہ وہ متاثر مفادات کو مجوزہ قواعد سازی کی واقعیت حاصل کرنے اور اپنے نظریات کو قواعد کے قطعی طور سے منسلک جانے کے قبل اس سال کرنے کے قابل بناتا ہے۔

انتظامی طریقہ کار ایکٹ قواعد سازی کے ہر معاملہ کی بابت ایک مختصر عام طریقہ کار کی تجویز کرتا ہے لیکن مخصوص ایکٹ مفادات سے مشورہ کی بابت زیادہ تفصیلی طریقہ کار کی تجویز کر سکتے ہیں۔ چند ایک عدالتی اور صلاح کارانہ طرز کی سماعت کی تجویز کر سکتے ہیں۔ اگرچہ انتظامی طریقہ کار ایکٹ سادہ قواعد سازی میں زبانی طور سے سنے جانے کو لازمی طور سے عائد نہیں کرتا پھر بھی قواعد سازی میں ایسی سماعت ہر ایک انتظامی عہد میں ایک عام صورت ہو گئی ہے۔ متاثر ہونے والے مفادات سماعت کے ذریعہ عمل قواعد سازی میں بہت زیادہ حصہ لے سکتے ہیں اور یہ بہت کارآمد امر ہے جب متاثر مفادات لا تعداد اور غیر منظم ہوں۔

## اختیارِ قانون سازی کی تحتی تفویض

تفویض کے علاوہ تحتی تفویض بھی بطور انتظامی اصول وسیع پیمانہ پر آج کل استعمال کی جا رہی ہے۔ ہوتا یہ ہے کہ ایک ایکٹ کسی ایجنسی کو قانون سازی کا اختیار عطا کرتا ہے۔ وہ ایجنسی اس کی مزید تفویض یا تو خود کو یا کسی دوسرے شخص یا ایجنسی کو کر دیتی ہے۔ لہذا بسا اوقات تفویضی عمل ایک سطح سے دوسری سطح تک جاری رہتا ہے۔ یہاں تک کہ اصل ایکٹ سے چار پانچ درجے نیچے پہنچ جاتا ہے۔ اس امر کی مثال لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ کے تحت قائم ہوئے معمول کے حوالہ سے دی جاسکتی ہے۔ یہ ایکٹ دفعہ ۳ کے ذریعہ مرکزی حکومت کو اختیار قواعد سازی عطا کرتا ہے۔ دفعہ ۵ کے تحت مرکزی حکومت کو اپنے افسران کو یا ریاستی حکومت اور اس کے افسران کو اختیار تفویض کرنے کا اختیار دیا گیا ہے۔ اس تجویز سے بار بار کام لیا جاتا ہے اور اس کے تحت تفویض کو تفویض کا دوسرا مرحلہ کہتے ہیں۔ تفویض کا تیسرا مرحلہ اس وقت آتا ہے جب اختیار کی مزید تحتی تفویض ریاستی حکومت یا متعلقہ افسر کرتا ہے۔ اس عمل کی کارکردگی کی اس پر قابو حکم (COTTON CONTROL ORDER) ۱۹۵۵ کے دائرہ عمل میں نظر آتی ہے یہ حکم مرکزی حکومت نے ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت صادر کیا تھا اس حکم کے تحت افعال اور اختیارات یافتہ جات کشر (TEXTILE COMMISSIONER) کو عطا کیے گئے، یہ تفویضی عمل کا دوسرا مرحلہ ہے۔ پھر فقرہ ۱۰ کے ذریعہ یافتہ جات کشر کو اختیار دیا گیا کہ وہ حکومت کی ماقبل منظوری سے بذریعہ عام یا خاص تحریری حکم کسی افسر کو اپنی جانب سے تمام افعال اور اختیارات انجام دینے و استعمال کرنے کا اختیار دے سکتا ہے۔ یہ تفویض کا تیسرا مرحلہ ہے۔ ماخذ سے کئی درجے نیچے پہنچنے والی تحتی تفویض انتظامی مقتدر کی ذمہ داری کو اور ایکٹ سے قائم کیے ہوئے تحفظات کو ہلکا کر دیتی ہے۔ اور عوام کے لیے معلوم کرنا مشکل ہو جاتا ہے کہ آیا وہ افسر خود اپنے مقررہ دائرہ اختیار میں عمل کر رہا ہے یا نہیں۔ لہذا ضروری ہے کہ کسی طریقہ سے ان درجوں کو محدود کر دیا جائے جہاں تک تحتی تفویض کا سلسلہ جاری رہ سکتا ہے۔

تحتی تفویض سے متعدد مسائل پیدا ہوتے ہیں۔ پہلا یہ ہے کہ آیا مقبوض علیہ کو تحتی

مفوض علیہ کو اختیار کی تفویض کرتے وقت کوئی رہنمائی کرنی چاہیے یا نہیں یا حتیٰ تفویض صرف سادہ ہونی چاہیے نیز ایسی پالیسی کی رہنمائی کیجئے جسے حتیٰ مفوض علیہ اختیار کرے۔ یہ معاملہ عدالتوں میں چند موقعوں پر سمجھایا گیا۔ لازمی اشیاء ایکٹ کے تحت ہند کی حکومت نے لوہے اور اسپات کے کنٹرولر کو اس انتہائی شرح کا یقین کرنے کا اختیار دیا جس پر لوہا یا اسپات پیدا کرنے والے یا ذخیرہ دار یا دیگر اشخاص کو لوہا یا اسپات بیچ سکتے ہیں اور مختلف وسائل سے حاصل کیے ہوئے لوہے کے لیے مختلف قیمتیں معین کی جاسکتی ہیں۔ ایک ایسی گورنٹ نے فقرہ ۱۱ (ب) کو جس کے ذریعہ یہ اختیار دیا تھا ناجائز قرار دیا اس بنا پر کہ وہ ایک ”نچا اور مطلق العنانی“ اختیار کنٹرولر کو قیمتوں پر بقا برد کرنے کے لیے دیتا تھا۔ لیکن دوسرے ایسی گورنٹ نے اس کو جائز قرار دیا۔ معاملہ سپریم کورٹ کے سامنے آیا اور وہ فقرہ جائز قرار دیا گیا۔

عدالت نے توجہ دلائی کہ ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت مرکزی حکومت نے کنٹرولر کو ایسا کرنے کا اختیار دیا اور مفاد کے حکم (CONTROL ORDER) پر عمومی طور سے غور کرنے کے بعد معلوم ہوتا ہے کہ اس کو اپنے اختیارات کے استعمال میں کافی رہنمائی ملی تھی، وہ حکم کنٹرولر کو ایکٹ کی پالیسی کو موثر بنانے کے لیے اقدام لینے کی مکمل اسکیم تھی اور کنٹرولر کو عطا کیا ہوا اختیار بغیر رہنمائی کے یا مطلق العنان نہ تھا۔ اس معاملے کو غور سے پڑھنے سے معلوم ہوتا ہے کہ چونکہ وہ حکم کنٹرولر کو اصل ایکٹ میں قائم کی ہوئی پالیسی کو موثر بنانے کی غرض سے اختیار دینے کے لیے صادر کیا گیا تھا عدالت نے ضروری نہیں سمجھا کہ حکومت کو کوئی مزید رہنمائی کنٹرولر کے لیے کرنی چاہیے۔

یہ تسلیم شدہ اصول ہے کہ ایک حتیٰ مفوض علیہ اس کو تفویض کیے ہوئے اختیار سے تجاوز کرتے ہوئے عمل نہیں کر سکتا ہے۔ یہ سمجھ لے شدہ مسئلہ معلوم ہوتا ہے کہ جب تعلق سازی کا اختیار ایک مفوض کو تفویض کر دیا گیا ہو تو اس مفوض کو اس اختیار کی تفویض کسی دیگر مفوض کو نہیں کرنی چاہیے۔ ایسے معاملات میں جس اصول کا اطلاق ہوتا ہے وہ (DELEGATES NON-POSTED DELIGARE) ہے یعنی ایک مفوض علیہ مزید تفویض نہیں کر سکتا ہے۔

۱۔ ریاست بنام حیدر علی، 179. MD. 1957. A-1-R

۲۔ بھگوتی بنام، 332. All. 1959 A-1-R. U.P.

۳۔ یونین بنام بھانال، 174. S.C. 1960 A.J.R.

تفویضی قانون سازی پر نوک سجا کی گئی تھی اس بات پر زور دیا کہ تختی تفویض بہت وسیع الفاظ میں  
 نہ کرنی چاہیے اور تفویض نہیں کرنی چاہیے جب اصل ایکٹ کی بابت خاموش ہو۔ کیٹی نے یہ بھی کہا کہ کوئی تحفظ  
 قائم کر دینا چاہیے قبل اس کے کہ کوئی شخص علیہ کو کسی دوسرے کارکن کو تفویض کرے کی  
 اجازت دی جائے۔ اس تختی تفویض کی اجازت دینے کے لیے ایکٹ میں وسیع الفاظ کے  
 استعمال کے خلاف اعتراض کیا گیا۔

تختی تفویضی قانون کی اشاعت کا بھی سوال پیدا ہوتا ہے۔ برلا کے معاملہ میں جو  
 عام اصول قائم کیے گئے ہیں ان کی بنا پر معلوم ہوتا ہے کہ تختی قانون سازی کی بھی کچھ اشاعت  
 کی جائے تاکہ متاثر لوگ ان قواعد سے آگاہ ہو جائیں جو ان کو پابند کرتے ہیں۔ بسا اوقات  
 اصل ایکٹ خود تجویز کرتا ہے کہ ایکٹ کے تحت نئے قواعد کو سرکاری گزٹ میں شائع کرنا  
 چاہیے۔ اس پر سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ آیا یہ تجویز صرف ایکٹ کے تحت راست طور سے بنائے  
 ہوئے قواعد پر اطلاق رکھتی ہے یا قواعد کے تحت صادر کیے ہوئے احکام پر بھی یعنی تختی قانون  
 سازی پر بھی۔ یہ مسئلہ فریڈرک ماربنام ہند کی یونین میں طے شدہ سمجھ لینا چاہیے۔ لازمی انشیا  
 ایکٹ کی دفعہ ۳ (۵) میں تجویز ہے کہ دفعہ ۳ (۱) کے تحت صادر کیے ہوئے عام نوعیت کے  
 جملہ احکام کی اشاعت سرکاری گزٹ میں کی جائے گی۔ اس ایکٹ کے تحت صادر ہوا اعلانہ  
 رکھنے والی دھات کے متعلق حکم (NON-FERROUS METAL ORDER) کے فقرہ ۴  
 کے زیر تبصرہ کو کم کرنی حکومت کے صراحت کیے ہوئے اصول کے بموجب کنٹرولر کے دیے ہوئے پریٹ  
 کے بغیر حاصل کرنے کی ممانعت کر دی گئی تھی مگر ان کی اشاعت گزٹ میں نہیں کی گئی تھی۔  
 عدالت نے فیصلہ دیا کہ اس اصول کا کوئی اثر نہیں ہے، کیونکہ دفعہ ۳ (۵) سے مقررہ طریقہ  
 سے شائع نہ کیے جانے کی وجہ سے اس کی جائزہ عدالت سے صراحت نہیں ہوئی۔

مہاراشٹر ریاست بنام جارج میں بھی تختی قانون سازی کی اشاعت کا سوال پیدا  
 ہوا۔ زیر غور ایکٹ اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد کی سرکاری گزٹ میں  
 اشاعت کی تجویز کرتا تھا مگر قواعد کے تحت کسی مقدمہ کے بنائے ہوئے تختی تفویضی

قوانین کی بابت کوئی تجویز نہ تھی قواعد کے تحت رزرو بینک (RESERVE BANK) کا وضع کیا ہوا اظہار نامہ بھی نہ کاری گزرتا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اظہار نامہ کی اشاعت سرکاری کنٹ میں جو ہند میں عام اور تسلیم شدہ اشاعت کا ذریعہ ہے اس کو جائز کرنے کے لیے کافی تھی۔ توجہ اس بات پر دینی چاہیے کہ اگر اصل ایکٹ سے واضح طور سے تھی تفویضی قانون کی اشاعت مطلوب نہ تھی ہو تو بھی اس کو مؤثر اور جائز بنانے کے لیے اس کی اشاعت لازم ہے۔

تفویضی قانون سازی پر نوک سبھا کی کمیٹی نے بھی اس مسئلہ پر غور کیا کسی ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد انتظامیہ کو ایسی ہدایات جاری کرنے کا مزید اختیار دیتے ہیں جن کی عدم تعمیل تعزیری ہوتی ہے۔ لیکن اصل ایکٹ ان کی اشاعت کا کوئی طریقہ مقرر نہیں کرتا۔ لہذا کمیٹی نے سبھا کو دیا کہ قواعد میں واضح طور سے ایسی ہدایات کو متعلقہ اشخاص کے علم میں لانے کے لیے کوئی طریقہ تجویز کر دینا چاہیے۔

اس بلکہ یہ ذکر کر دینا بے موقع نہ ہو گا کہ انجلیڈ میں بھی انتظامیہ پر کوئی قانونی یا عام قانونی (COMMON LAW) ذمہ داری تھی تفویض کے قانون کی اشاعت کی بابت نہیں ہے کیونکہ قانون نوشتہ جات ایکٹ ۱۹۴۶ جیسا کہ قرار دیا گیا ہے تفویضی قانون کے چھاپنے کی تجویز کرتا ہے۔ انجلیڈ میں یہ ایک بڑی چوک ہے۔ ہند میں تھی تفویضی قانون کی اشاعت کی ذمہ داری عدالتوں نے قائم کر دی ہے جیسا کہ اوپر ذکر ہو چکا ہے۔

تھی تفویضی قانون کے دائرے میں ایک دلچسپ مسئلہ اس کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا ہے اصل ایکٹ عموماً تجویز کرتا ہے کہ اس کے تحت صادر کیے ہوئے احکام پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں کے سامنے رکھے جائیں گے۔ کیا اس تجویز کا اطلاق صرف ایکٹ کے تحت ہر راہ راست بنائے ہوئے قواعد پر ہوتا ہے یا اس کے دائرہ اثر میں قواعد کے تحت بنائے ہوئے تھی قواعد بھی آتے ہیں۔ اگر یہ مانا جائے کہ اس قانونی تجویز سے صرف قواعد کار کھانا مطلوب ہے تو تھی قواعد کار کھانا سدری نہیں ہوتا اور ایسی صورت میں تھی قواعد پارلیمنٹ کی نگرانی اور قابو سے بچ سکتے ہیں۔ اگر یہ نظریہ اختیار کیا جائے کہ اس تجویز کا اطلاق قواعد اور تھی قواعد دونوں پر ہوتا ہے۔ تب پارلیمنٹ کی نگرانی ان دونوں کے لیے ہستی ہو جاتی ہے۔ لیکن یہ نظریہ تھی تفویضی قواعد کی بہت کثیر تعداد کو دیکھتے ہوئے انتظامیہ کو

بڑی دشواری میں ڈال دے گا۔

یہ سوال لازمی اثبات ایکٹ کے سلسلہ میں خاص طور سے پیدا ہوا۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۳ (۶) کے تحت مرکزی حکومت کا یا اس کے کسی افسر یا مقتدر کا ایکٹ کے تحت صادر کیا ہوا ہر حکم پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں کے سامنے رکھا جائے گا۔ دفعہ ۱۳ (۱) کے تحت مرکزی حکومت نے کپاس پر قابو کا حکم ۱۹۵۵ء صادر کیا اور اس حکم کے تحت یافتہ جات کشن نے ایک ترقی حکم صادر کیا۔ حکومت نے یہ رائے قائم کی کہ ترقی حکم کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا ضروری نہیں ہے کیونکہ وہ قابو کے حکم کے تحت صادر کیا گیا تھا نہ کہ ایکٹ کے تحت۔ تعویضی قانون سازی پر لوگ بھسا کی کمیٹی نے اس کے برخلاف یہ رائے قائم کی کہ چونکہ ترقی حکم صادر کرنے کا بنیادی اختیار ایکٹ سے ملتا ہے لہذا اس کو پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا چاہیے۔ یہی رائے اس کمیٹی نے اسی ایکٹ کی دفعہ ۳ (۱) کے تحت صادر کیے ہوئے حکم پر قابو حکم ۱۹۵۶ء کی بابت قائم کی۔ حکومت نے قوجہ دلائی کہ کمیٹی کی رائے کو تسلیم کرنے سے بہت سی غلطی اور انتظامی دشواریاں پیدا آئیں گی۔ یعنی احکام کی تعداد ہزاروں میں ہے اور ان میں سے بہت سے لحاظ امر خصوصی (Special) طور سے صادر ہوتے ہیں۔ ایوانوں کے طریقہ کار کے قواعد سے یہ مطلوب ہے کہ ہر دستاویز اور کاغذ کی جوہر ایوان میں رکھا جائے اس کو پیش کرنے والا ممبر تصدیق کرے اور ہزاروں احکام کی جن میں بہت سے غیر اہم اور عارضی اہمیت کے ہوتے ہیں تصدیق کرنا بہت عظیم اور طویل عمل ہے۔ کمیٹی نے حکومت سے اتفاق کیا اور اپنے بھاء کو ترک کر دیا۔

ثانویاً کمیٹی کی رائے صحیح تھی اور اس کا منطق ناقابل اعتراض تھا۔ ترقی احکام صادر کرنے کا بنیادی اختیار ایکٹ سے ہی ملتا ہے۔ لہذا پارلیمنٹ میں رکھے جانے کی تحریر کا اطلاق ترقی احکام پر بھی ہونا چاہیے لیکن انتظامیہ کی سہولت کا تصور غالب آیا۔ اور ترقی احکام پارلیمنٹ کے سامنے نہیں رکھے جاتے ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہے کہ کوئی موثر پارلیمنٹری نگرانی ترقی احکام پر نہیں کی جاسکتی ہے۔ سب ہی ترقی احکام غیر اہم نہیں ہوتے ہیں۔ چند ایسے اہم ہوتے ہیں جیسے ایکٹ کے تحت ایوانوں کا صدر کے لئے احکام بلکہ ان سے بھی زیادہ اہمیت کے لہذا ترقی قانون سازی کا پارلیمنٹ کی نگرانی سے بھلنا اس زمانے کی بہت بڑی چوگ ہے۔



## باب (۳)

# انتظامی ہدایات

## ہدایات جو قواعد سے مختلف مہمیت کی ہیں

قواعد اور قانونی اثر رکھنے والے دیگر تفویضی قوانین کے طاق آجکل بڑھتا ہوا روایتی انتظامی ہدایات جاری کرنا اور رہنمائی کرنا ہے۔ اصطلاح ”ہدایات“ اس باب میں انتظامیہ قوانین کی اس اقسام کی بابت استعمال ہوتی ہیں جو عدالتوں میں قابلِ نفاذ نہ ہوں۔ انتظامی مقصد ملان اس قسم کے قوانین بہت زیادہ تعداد میں خطوط، گشتیوں، پمپٹوں، پریس نوٹوں، پبلک نوٹوں کے ذریعہ اور سرکاری گزٹ میں اشاعت کے ذریعہ بھی وضع کیے چلے جا رہے ہیں۔ ان مختلف اظہارات کے ذریعہ انتظامیہ مختلف امور پر لوگوں کو اپنے نظریات، پالیسیوں اور تعبیرات کے متعلق رہنمائی کرنے اور وسیع اختیارات تمیزی میں خلا کو پر کرنے کی کوشش کرتا ہے۔ ان انتظامی اظہارات کو یہاں ”ہدایات“ کہا گیا ہے کیونکہ زیادہ تر امور میں یہ اعلیٰ کارکنان کی جانب سے تختی کارکنان کو ہدایات ہیں یا ان کی رہنمائی۔

کوئی ہدایت مخصوص کسی خاص امر پر اخلاق رکھنے وال ہو سکتی ہے یا وہ کسی عام اصول معمول یا کسی قسم کے امر میں اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کی بابت عام مہمیت کی ہو سکتی ہے مخصوص ہدایت پر دوسرے باب میں غور کیا جائے گا۔

ظاہری طور سے ایک عام ہدایت ایک قاعدہ سے مشابہ ہوتی ہے کیونکہ دونوں عام ہدایت کے احکام جوتے ہیں اور دونوں کی غرض انتظامی اختیار تمیزی اور اس کے استعمال کی ضابطہ بندی کرنا ہے۔ لیکن نظریہ اور فلسفہ معاملہ میں دونوں ایک دوسرے سے مختلف ہوتے ہیں۔ اس فرق کو ظاہر کرنے کے لیے چند طائفے ہدایت کو ”مظاہر انتظامی قانون“ یا ”مظاہر انتظامی قانون

سازگار نہ کر سکتے ہیں۔ اگرچہ کسی قاعدہ کو جاری کرنے کے لیے قانون سے اختیار دیا جانا لازم ہے۔ لیکن ایسا اختیار دیا جانا ہدایت جاری کرنے کے لیے ضروری نہیں ہے۔ ہدایت غیر قانونی اختیار کے جاری کی جاسکتی ہے۔ ہدایت جاری کرنے کے لیے قانونی اختیار کب ضروری ہے اس پر بعد میں غور کیا جائے گا۔

ایک اہم صورت جس سے ہدایت کا قاعدہ سے امتیاز کیا جاسکتا ہے یہ ہے کہ قاعدہ عدالت اور انتظامیہ دونوں پر قابل پابندی اور عدالتوں کے ذریعہ قابل نفاذ ہوتا ہے جبکہ ہدایت اس طرح قابل پابندی اور مقابل نفاذ نہیں ہوتی۔ بجز استثنائے کے مگر جو بہت کم لیا جاتا ہے کوئی ہدایت کوئی قانونی اور قابل نفاذ حق کسی شخص کو نہیں دیتی نہ انتظامیہ پر کوئی وجوب عاید کرتی ہے۔ اگر کسی ہدایت کو انتظامیہ نظر انداز اور اس کا غلط اخلاق بھی کر دے تو متاثر شخص کسی قانونی دادرسی کا دعویٰ نہیں کر سکتا ہے۔ مزید یہ کہ کوئی ہدایت کسی شخص کے حق کو خطرہ میں نہیں ڈال سکتی ہے۔

یہ اصول کہ ہدایت قانونی اثر نہیں رکھتی ہیں بہت مستحکم ہے، لہذا رین اور رین بنام مدراس کی ریاست میں سپریم کورٹ نے ایک ہدایت کو ناقابل نفاذ قرار دیا اگرچہ ایک تجویز کرتا تھا کہ وہ اس مقدمہ پر جس کے لیے وہ جاری کی گئی تھی قابل پابندی ہوگی۔ عبداللہ راؤ تھر بنام ایس۔ ٹی۔ اے۔ ٹریبونل میں سپریم کورٹ نے یہ قرار دیتے ہوئے کہ کسی ہدایت کی غلط تفسیر یا اس کا غلط اطلاق قانونی غلطی نہیں خیال کی جاسکتی ہے ریٹ جاری کرنے سے انکار کر دیا اگرچہ اس معاملہ میں ہدایت کی صریح خلاف ورزی کی گئی تھی۔ لہذا اگر ہدایت دینے میں بظاہر حکمی زبان کیوں نہ استعمال کی گئی ہو یا اگر کوئی لازمی فرض ہی متعلقہ افسر پر کیوں نہ عائد کر دیا گیا ہو تب بھی اس کی عدم تعمیل انتظامی عمل کے جواز کو جہاں تک کسی فرد کا تعلق ہو متاثر نہیں کر سکتی ہے

اس سلسلہ میں کے۔ ایم۔ ٹی۔ موگم بنام ایس۔ آر۔ وی۔ ایس۔ لیٹڈ کا حوالہ دیا جاسکتا ہے۔ موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کے تحت کسی علاقائی نقل و حمل مقتدرہ کو کسی ایجنٹ پر مٹ کی درخواست پر غور کرتے ہوئے مام پبلک مفاد کا بھی لحاظ رکھنا لازم ہے۔ دفعہ ۴

الف کے تحت ریاستی حکومت کی جاری کی ہوئی ہدایت نے کاروبار کی جگہ کو پر مٹ جاری کرتے وقت غور طلب امور میں سے ایک قرار دیا۔ سپریم کورٹ نے من کے معاملے میں قائم کیے ہوئے اس اصول کو کڑی ہدایت دفعہ ۴ کے تحت مقررہ غور طلب امور میں اضافہ یا تخفیف نہیں کر سکتی ہے لیکن مقتدر کو اس کے اختیار کے استعمال میں رہنمائی کر سکتی ہے، تسلیم کیا اور کہا کہ دفتر کی ایک شاخ (کاروبار کی جگہ) کا وجود جہاں تک درخواست دہندہ کا تعلق ہے۔ دفعہ ۴ کے تحت عام پبلک کے مفاد کے سوال کو طے کرنے کے لیے ایک متعلقہ امر تھا۔ حکومت مقتدر کو اس امر پر غور کرنے کی ہدایت دے سکتی تھی اور نہ ہی دے سکتی تھی۔ ایسی ہدایت کا جاری کرنا صرف ایک ایسے متعلقہ امر کی طرف توجہ دلانا ہے جس پر مقتدر کو غور کرنا تھا خواہ وہ ہدایت دی جاتی یا نہ دی جاتی۔ اگر مقتدر صریح غلطی کرتے ہوئے ایسے متعلقہ امر کو نظر انداز کر دیتا تو اس نے دفعہ ۴ کی تجویز کی خلاف ورزی کی ہوتی۔ قانون کی خلاف ورزی پر نہ کہ ہدایت کی خلاف ورزی پر عدالت دادرسی دے سکتی ہے۔ مقتدر نے دفتر کی شاخ کے وجود پر غور نہیں کیا اور یہ قانونی غلطی تھی جس کے لیے سرٹو راری (CAR TORARI) کی ریٹ جاری ہو سکتی تھی۔ یہ سچ ہے کہ اس معاملے میں عدالت قانون کے نفاذ کی نہ کہ کسی ہدایت کے نفاذ کی کوشش کر رہی تھی۔

اس میں شک نہیں معلوم ہوتا کہ عدالت نے جو نظریہ اختیار کیا اس کے اختیار کرنے میں عدالت اس ہدایت سے متاثر ہوئی۔ اس متعلقہ امر کو (یعنی دفتر کی شاخ کا رستہ پر واقع ہونام) عدالت نے کسی دیگر جگہ سے نہیں بلکہ زیر غور ہدایت سے اخذ کیا تھا۔ شاید عدالت راستہ پر دفتر کی شاخ کے ہونے کو دفعہ ۴ کے تحت متعلقہ امر نہ تصور کرتی اگر وہ امر ہدایت میں درج نہ ہوتا، لہذا زیر غور ہدایت نے عدالت کے نظریہ کو کسی نہ کسی طرح ضرور متاثر کیا۔

اگرچہ قانونی طور سے ہدایات قابل نفاذ نہیں ہیں اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ انتظامیہ مقتدر ان کو من مانی طور سے نظر انداز کر دیں۔ مقتدر ان سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ ان کے بموجب عمل کریں اور خلاف ورزی کرنے کی صورت میں ان کے خلاف تادیبی یا دیگر مناسب کارروائی کی جاسکتی ہے۔ ہدایت کو نافذ کرنے کے متعلق کسی شخص کو انتظامی دادرسی مل سکتی ہے۔ یعنی وہ حکومت کی وقتاً فوقتاً جاری کی ہوئی ہدایات کے نفاذ کے لیے بالانتظامی مقتدر کے پاس جا کر درخواست دے سکتا ہے۔ لیکن یہ سب اندرون محکمہ کیا جاسکتا ہے۔ کسی انتظامی

افسر کا ہدایت کی خلاف ورزی کرنا اس کے اور افسر بالا کے درمیان کا معاملہ ہے۔  
یہ قرار پایا ہے کہ کسی ہدایت کو جاری کر کے انتظامیہ کسی شخص پر کوئی وجہ مایہ نہیں  
کر سکتا۔ اس کے قانونی حق میں تخفیف کر سکتا ہے۔ کرک شنگھ بنام یو پی۔ ریاست میں  
سپریم کورٹ نے پولیس ضوابط کے باب ۲۰ کا حوالہ دیتے ہوئے کہا ہے کہ ان کی کوئی قانونی  
بنیاد نہیں ہے۔ وہ پولیس افسران کی رہنمائی کے لیے صرف انتظامی ہدایات ہیں لہذا وہ کوئی  
"قانونی" حیثیت نہیں اختیار کر سکتیں لہذا ان کے ذریعہ ریاست دستور کی دفعات ۱۹-۲۰  
سے دیے ہوئے بنیادی حقوق کی ضابطہ بندی یا ان میں تخفیف نہیں کر سکتی ہے۔

ایسے معاملات بھی ہیں جہاں عدالتوں نے کسی چیز کو ہدایت کے ذریعہ قانون پر مائد  
کمنے کی انتظامیہ کی کوشش پر اپنی ناگواری ظاہر کی ہے۔ ایک ایسا معاملہ پنالا ل جین  
بنام آسام کی ریاست ہے۔ اسم غذائی غلہ (لائسنس اور قابو) حکم ASSAM FOOD  
GRAINS (LICENSING CONTROL) ORDER ۱۹۶۱ کے جزء (E) کے  
تحت لائسنس دینے والے معتد کو اس حکم کی رو سے لائسنس دینے میں چند حالات مدنظر  
رکھتے ہوئے سہکاری انجنوں کو ترجیح دینے کا اختیار دیا گیا تھا۔ اس حکم کے تحت عمل کرتے  
ہوئے بجز سرکاری انجنوں کے کسی کو کوئی لائسنس نہیں دیا گیا اور اس طرح ان کی اجازت  
داری قائم ہو گئی۔ ایسا عمل اس معتد نے ریاست کی جاری کی ہوئی ہدایت کے تحت کیا تھا  
اس انتظامی ہدایت کو دستور کی دفعہ ۴ کے تحت امتیازی قرار دیتے ہوئے سپریم کورٹ نے  
انتظامی ہدایات کے بارے میں کہا کہ :

"ہم کو اس طریقے کے بارے میں جس سے ریاستی حکومت یا اس کے کسی افسر نے  
ہدایت جاری کی تھی اپنی ناگواری کا اظہار کرنا ضروری ہے۔ یہ ہدایت ایسے لائسنس  
دینے کے متعلق قانونی تجاویز سے سریکی طور سے غیر مطابق ہے۔ ہم کو ان معاملات  
پر جو قانونی تجاویز کے تابع ہیں انتظامی ہدایت جاری کرنے کی مصلحت پر شک ہے۔  
اگر ایسے معاملات میں ہدایت جاری کرنا ضروری بھی ہو تو ہدایت کا متن اس طور

تے نہیں وضع کیا جاسکتا ہے نہ اس طور سے وہ ہدایت استعمال کی جاسکتی ہے کہ وہ قانونی تجاویز پر حاوی ہو جائے۔ ایسا طریقہ حکومت قانون کی بنیاد ہی کو کھنسا کر دے گا اور عام عدل گستری کی جڑ اکھاڑ دے گا۔

کسی انتظامی ہدایت کو قانونی تجویز میں مداخلت کرنے یا اس پر حاوی ہو جانے کی اجازت نہیں دی جاسکتی ہے۔ قانونی تجاویز کو محض انتظامی ہدایت کی طاقت پر فریب نہیں دیا جاسکتا نہ ان کو گجلا جاسکتا ہے جس امر کو قانون جائز طور سے کر سکتا ہے اسے علیہ یا انتظامی ہدایت کے ذریعہ نہیں کیا جاسکتا ہے۔

کیا کوئی شخص کسی ہدایت کے نفاذ کا دعویٰ امتناع (ESTOPPED) کی بنا پر کر سکتا ہے دیگر الفاظ میں اگر انتظامیہ نے کسی شخص سے ہدایت کے ذریعہ کسی امر کا اظہار کیا ہو تو کیا انتظامیہ کو اسے نظر انداز کرنے یا اس سے انکار کرنے سے منع کیا جاسکتا ہے۔ اس مسئلہ کی تفصیل کہ آیا انتظامیہ کے خلاف امتناع کا عذر کیا جاسکتا ہے دوسرے باب میں کی جائے گی۔ ہند کی یونین بنام ایچلو افغان ایجنسی میں یہ طے کیا گیا کہ حکومت لغت (EQUITY) کی بنا پر اس طرح پابند ہے۔

## ہدایات کی شناخت

کسی سرکاری اظہار کے بارے میں طے کرنا کہ آیا وہ قانونی اثر رکھتا ہے یا نہیں آسان کام نہیں ہے۔ اس کا انحصار زیادہ تر اس قانون کی زبان اس کے جاری کرنے کے لیے قانونی بنیاد (اگر کوئی ہو) اس کی شکل میں جس میں وہ جاری کیا گیا۔ اس کے مندرجات اور اثباتی تجاویز وغیرہ پر ہوتا ہے۔ یہ ممکن ہے کہ قانونی اختیار کے تحت انتظامی مقتدران کے بنائے ہوئے ضوابط یا ضمنی قوانین ہدایتی اور عدالتوں سے قابل نفاذ قرار دیئے جائیں۔ برخلاف اس کے قانونی اختیار کے تحت دی ہوئی ہدایت قابل پابندی قرار دی جاسکتی ہے۔ کسی موضوع قانون میں اصطلاحات ہدایت، یا ضابطہ، یا ضمنی قانون کا استعمال اس کے قابل پابندی یا ناقابل پابندی ہونے کے متعلق فیصلہ کن نہیں ہوتا۔ اگر واضح طور سے اس کے جاری کرنے

کے لیے کوئی قانونی اختیار نہ ہو تو زیادہ دشواری نہیں پیدا ہوتی ہے کیونکہ ایسی صورت میں ایسا اظہار ہدایتی اور ناقابلِ نفاذ ہوگا۔

فرینڈس بنام ریاست میسور میں سپریم کورٹ نے میسور پی۔ ڈبلو۔ ڈی مجموعہ کو "انتظامی ہدایت" قرار دیا کیونکہ ریاست نے اس کو کسی قانونی اختیار کے تحت نہیں جاری کیا تھا بلکہ اپنی عام انتظامی اختیار کے تحت جاری کیا تھا۔ حکومت علیہ اور انتظامیہ اختیار کے استعمال میں اپنے ملازمین کو ہدایت جاری کر سکتی ہے لیکن وہ قانونی اثر رکھنے والے قواعد نہیں ہیں۔ یہ معلوم کرنے کے لیے کہ آیا کسی انتظامیہ ہدایت کا قانونی اثر ہے یہ ظاہر کرنا لازم ہے کہ وہ یا تو کسی ایکٹ کے ذریعہ ریاستی حکومت کو دیے ہوئے اختیار کے تحت یا اس کی بابت دستور کی کسی تجویز کے تحت دی گئی۔ دستور کی دفعہ ۱۶۲ کا حوالہ دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ وہ دفعہ ریاست کے انتظامی اختیار کی وسعت اور دائرہ اختیار کی بابت تجویز کرتی ہے نہ کہ اس کو کوئی قانون سازی کا اختیار عطا کرتی ہے۔ لہذا دفعہ ۱۶۲ پر مبنی ہدایت قانونی اثر رکھنے والے قواعد کی حد تک نہیں پہنچتی ہیں۔

موضوع قوانین و رونا انتظامیہ کو قواعد یا دیگر تفویض قوانین کے اعلان کرنے کا اختیار دیتے ہیں۔ بسا اوقات سوال پیدا ہوا ہے کہ آیا کوئی مخصوص سرکاری اعلان قانونی اختیار کے تحت جاری کیا گیا ہے یا نہیں یہاں چند ان معاملات کا ذکر کر دینا چاہیے، جہاں عدالتوں نے اس مسئلے پر غور کیا ہے۔ آئی۔ این۔ سکسینہ بنام ایم۔ بی۔ میں یہ سوال اٹھا کہ آیا سرکاری ملازمین کے سبکدوشی کی عمر متقرر کرنے والی ایک روداد دستور کی دفعہ ۳۰۹ کے تحت جاری ہوئی تھی یا وہ صرف ایک ہدایت تھی جو اس دفعہ کے تحت جاری نہیں ہوئی تھی۔ اس پر غور کرتے ہوئے کہ اس روداد کی اشاعت نہیں ہوئی تھی اور یہ کہ وہ کلکٹروں کو بھیجے ہوئے ایک خط کی شکل میں تھی اور اس کی ساخت رجوان الفاظ سے شروع ہوئی تھی کہ حکومت نے طے کیا ہے (ظاہر کرتی تھی کہ حکومت کلکٹروں کے عمل کے لیے ایک ہدایت جاری کر رہی تھی۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ روداد قائمہ نہیں تھی بلکہ علیہ کے لیے ایک ہدایت تھی۔ اس مسئلہ کے موضوع پر

اسی معاملے میں ایک اظہار نامہ کو "قاعدہ" قرار دیا گیا کیونکہ وہ دستور کی دفعہ ۳۰۹ کے تحت جاری ہوا تھا۔ مگر حال ہی میں بی۔ وی۔ نائیڈو بنام ہند کے معاملے میں سپریم کورٹ نے سکین کے معاملے کا بغیر کوئی حوالہ دیے سبکدوشی کی عمر تقرر کرنے والی ایک روڈاد کو دفعہ ۳۰۹ کے تحت قانونی اثر رکھنے والی قرار دیا۔

ریلوے ادارے کا مجموعہ قانونی اثر رکھنے والا قرار دیا گیا کیونکہ وہ دفعہ ۳۰۹ کے تحت ریلوے ملازمین کی شرائط خدمت کو معین کرنے کے لیے وضع کیا گیا تھا۔ کسی اظہار کی ساخت میں دشواری اس مثال سے بخوبی ظاہر ہوتی ہے کہ یو۔ پی۔ پولیس ضوابط جزیر قانونی اور جزء غیر قانونی قرار دیئے گئے ہیں۔ کسی اظہار کی ساخت کو اس کی ماہیت معلوم کرنے کے لیے فیصلہ کن خیال کیا۔ ایسٹ انڈیا کمرشیل کمپنی بنام کلکٹر کسٹم ہے۔ اس معاملے میں ہند کے گزٹ میں شائع کی ہوئی اس نوٹس کی قانونی حیثیت کا سوال پیدا ہوا جو درآمد کے لائسنس دینے کے اصول متقرر کرتی تھی اس گزٹ میں درآمد اور برآمد پر قابو ایکٹ، ۱۹۳۴ کی دفعہ ۲ کے تحت درآمد اور برآمد پر قابو حکم بھی شائع ہوا تھا اور جس کا بلاشبہ قانونی اثر تھا۔ عدالت نے طے کیا کہ وہ پبلک نوٹس قانونی اثر نہیں رکھتی ہے اس کی ساخت پر غور کرتے ہوئے عدالت نے طے کیا کہ اس کا متناظر پبلک کو اس طریق کار سے مطلع کرنا تھا جس کو مختلف درجوں کے درخواست دینے والے درخواست دینے کے معاملے میں اختیار کریں۔ اس پبلک نوٹس اور اس اظہار نامہ کا موازنہ کرتے ہوئے عدالت نے توجہ دلائی کہ جبکہ قانونی حکم جس میں وہ اظہار نامہ تھا واضح طور سے مرکزی حکومت نے درآمد اور برآمد پر قابو ایکٹ، ۱۹۳۴ کی دفعہ ۳ کے تحت جاری کیا تھا۔ پبلک نوٹس میں اس بات کا کوئی ذکر نہ تھا۔ جبکہ دفعہ ۲ کے تحت جاری کیا ہوا اظہار نامہ حکم "کہا گیا تھا زیر غور نوٹس کو صرف "پبلک نوٹس" سے موسوم کیا گیا تھا جبکہ "اظہار نامہ" فریقوں کے حقوق کی ضابطہ بندی کرتا تھا "نوٹس" پبلک کو ایک مخصوص مدت کے لیے لائسنس دینے کے اصول سے مطلع کرتی تھی۔ جبکہ دفعہ ۳ کے تحت جاری کیے ہوئے حکم کو واضح طور سے منسوخ کرنا پڑتا تھا اگر کوئی نیا حکم پہلے حکم کی تجدید میں

کسی طور سے رد و بدل کر دے یا اس کی جگہ دوسرا حکم قائم کر دے ”نوٹس“ پہلی نوٹسوں کو بغیر منسوخ کیے یا ان میں رد و بدل کیے جاری کی گئی تھی۔

دیگر طور سے یہ معاملہ یوں واضح کیا جاسکتا ہے کہ جب کہ دفعہ ۳ کے تحت جاری کیا ہوا اظہارِ ذمہ قانونی اثر رکھتا تھا ”پبلک نوٹس“ صرف حکومت کی انتظامی طور سے قائم کی ہوئی پالیسی کا اظہار کرتی تھی۔ اور چونکہ وہ دفعہ ۳ کے تحت نہیں جاری کی گئی تھی وہ محکمہ پر قابلِ پابندی نہ تھی۔

عدالت کی اس رائے پر متعدد سوالات پیدا ہوتے ہیں وہ معیارات جو عدالت نے نوٹس کی ماہیت معلوم کرنے کے لیے استعمال کیے ہیں زیادہ واضح نہیں ہیں نوٹس کی ساخت اور شکل جس کو عدالت نے نوٹس کی ماہیت معلوم کرنے کے لیے فیصلہ کن خیال کیا اہم نہیں معلوم ہوتی ہے۔ خصوصاً اس نقطہ نظر سے کہ کسی قانونی حکم کے لیے صرف اس کی گزٹ میں اشاعت مطلوب تھی اور یہ شرط زیرِ غور نوٹس کے متعلق پوری ہو گئی تھی۔ ایک نوٹس کی شکل و ساخت پر بالکل خاموش تھا۔ ”فریقوں کے حقوق کی ضابطہ بندی“ جانچ کے طریقہ کی حیثیت سے کارآمد نہیں معلوم ہوتی ہے۔ اس معاملہ میں یہ عدالت کا خیال لاہوا نتیجہ تھا نہ کہ اس نتیجہ کے نکالنے کی بحث۔ مزید یہ کہ کسی حکم کی تفسیح واضح یا معنوی ہو سکتی ہے۔ اگر بعد کی نوٹس کی تہما دین پہلی نوٹس کی تہما دین سے غیر مطابق ہوں تو پہلی نوٹس معنوی طور سے منسوخ ہو جاتی ہے وہ معاملہ قواعد ”کاہدایت“ سے امتیاز کرنے کا کوئی عام جانچ کا طریقہ قائم کرتا ہے۔

ایک وجہ جس کا واضح طور سے عدالت نے ذکر نہیں کیا مگر جو اس پر اثر انداز معلوم ہوتی ہے یہ تھی کہ اس کے نتیجہ پر اپیل کرنے والے کے جاری کیے ہوئے لائسنس میں صریح شرط کا قابلِ نفاذ ہونا منحصر تھا۔ اس شرط کی پبلک نوٹس سے ابتدا ہوئی تھی اور اس کی خلاف ورزی انتظامیہ کو مال ضبط کرنے کا اختیار دیتی تھی۔ اگر اس پبلک نوٹس کا قانونی اثر ہوتا، ایسی صورت میں عدالت کو جانچ کرنے کا بہت سخت طریقہ استعمال کرنا پڑا کہ آیا وہ شرط قابلِ پابندی خیال کی جاسکتی تھی یا نہیں۔ اس فیصلے سے کہ وہ ہدایت تھی اور قابلِ پابندی نہ تھی اپیل کرنے والے کا مال ضبط کیے جانے سے بچ گیا۔ اس پر بھی خیال رکھنا چاہیے کہ بعد کے معاملہ میں عدالت نے فیصلہ دیا ہے کہ کسی حکم کی ماہیت کی جانچ میں حکم نفس معاملہ فیصلہ کن ہے نہ کہ اس کی ساخت اور شکل میں رد و جاری کیا گیا ہو۔



ایٹ انڈیا کے معاملے کے واقعات ۱۹۴۸ء سے متعلق تھے اس کے بعد ہند کا دستور نافذ ہوا اور اس میں بنیادی حقوق پر ایک باب وضع کیا گیا اور درآمد کی تجارت پر قابو کے حکم میں اہم تغیرات واقع ہوئے۔ یہاں ان تمام تفصیلات کا ذکر کرنا ممکن نہیں ہے۔ مختلف تغیرات کو مد نظر رکھتے ہوئے ایٹ انڈیا کا معاملہ ۱۹۵۰ کے بعد قابل استدلال نہیں رہا۔ ہند کی مرکزی حکومت کی درآمدگی کی پالیسی کی بابت اپنی گودلوں کے عدالتی نظریات میں اختلاف قائم ہے۔ سپریم کورٹ اس مسئلہ کو طے کرنے سے اب تک گریزاں ہے۔

کمار سی ریکیٹا بنام سیٹ۔ اے۔ ایچ۔ ٹی۔ اسکول میں اس امر کے ذکر نہ کرنے کی وجہ سے کہ قواعد متعلقہ ایکٹ کے تحت بنائے گئے اور نیز اس کی مطلوبہ طریقے سے اشاعت نہ کی جانے کی وجہ سے عدالت نے قرار دیا کہ وہ ہدایات تھیں اور قابل پابندی نہ تھیں۔

ایسی صورت میں بھی جب اظہارِ مرضی حور سے کسی ایجٹ کے تحت کیا گیا ہو یہ لازم نہیں ہے کہ ان کا قانونی اثر ہو — اور رمن بنام ریاست مدراس میں موثر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کی دفعہ ۴۳ الف کے تحت جاری کی ہوئی ہدایت زیرِ غور تھی۔ دفعہ ۴۳ الف ریاستی حکومت کو اختیار دیتی ہے کہ وہ زمینی نقل و حمل مقتدر کے متعلق کسی معاملے کے بارے میں ایسے عام ماہیت کے احکام اور ہدایات جاری کر سکتی ہے جن کو وہ ضروری خیال کرے اور ”وہ نقل و حمل مقتدر ایسے احکام اور ہدایات پر عمل کرے گا۔ سپریم کورٹ نے طے کیا کہ قانونی تجویز کے تحت جاری کی ہوئی یہ ہدایت قانونی قاعدے کی حیثیت نہیں رکھتی ہے کیوں کہ دفعہ ۴۳۔ الف انتظامی اختیار نہ کہ قانون سازی کا اختیار دیتی ہے۔ عدالت کے اس نظریہ کی ایک خاص وجہ یہ بھی تھی کہ ایکٹ نہ صرف ہدایت جاری کرنے بلکہ قواعد کے اعلان کرنے کا بھی اختیار دیتا ہے۔ (دفعہ ۱۳) جس کے لیے چند کارروائیاں کرنا جیسی قواعد کے مسودہ کی اشاعت۔ مفادات سے مشورہ۔ قانون سازی کے سامنے رکھا جانا اور قواعد کو گزٹ میں شائع کرنا مطلوب تھیں۔ ان تمام قانونی تحفظات کو نظر انداز کرنا پڑے گا، اگر ہدایت کو قانونی اثر دیا جائے کیونکہ ہدایات جاری کرتے وقت ایسی کسی کارروائی کا کرنا مطلوب نہیں تھا۔

اس کا ایک سہل نتیجہ یہ بھی ہو گا کہ حکومت انہیں معاملات کی بابت ہدایت جاری کر سکتی ہے جن کے متعلق قواعد متعدد پابندیوں کے تابع بنائے جاسکتے ہیں۔ ہدایت کی اشاعت مزوری نہیں ہے لہذا اگر حکومت چاہے تو متعلقہ مقتدران کے لیے ہدایت خفیہ مراسلات کی شکل میں جاری کر سکتی ہے۔

قواعد اور ہدایات مساوی خیال نہیں کی جاسکتی ہیں، ورنہ قانون سازی کا اختیار فصول ہو جائے گا۔ مزید یہ کہ عدالت کی رائے میں لفظ ہدایت جس کا متعلقہ دفعہ میں استعمال ہوا ہے انتظامی مشینری پر قابو رکھنے اور اثر بنیادوں کے انتظامی عمل کے لیے زیادہ موزوں ہے نہ کہ فریقوں کے حقوق کو متاثر کرنے والے قانونی اصول قائم کرنے کے لیے۔

عدالت نے اس امر پر بھی توجہ کی کہ جب کبھی ایکٹ کا منتشر فریقوں کے حقوق کو متاثر کرتا ہو وہاں اصطلاح "قواعد" استعمال ہوتی ہے۔ دفعہ ۴۳ الف میں یہ اعلان بھی کہ ہدایت متعلقہ مقتدران پر قابل پابندی ہوں گے ظاہر کرتا ہے کہ وہ قوانین نہیں تھے کیونکہ اگر وہ قوانین ہوتے تو ایسے اعلان کی کوئی ضرورت نہ تھی۔

پھر بھی یہ خیال کر لینا زمین کے معاملے کی بنا پر کہ انتظامیہ مشینری کے متعلق ہر اظہار ہمہ ہمیشہ ہدایت سمجھا جائے پورے طور سے صحیح نہیں ہو گا۔ چند حالات میں ان کا قانونی اثر ہو سکتا ہے جینیٹی لال امرت لال بنام ایف۔ این رانا، میں دستور کی دفعہ ۲۵۸ (۱) کے تحت صدر کے جاری کیے ہوئے اظہار نامے کو جس کے ذریعہ ریاست کے افسران (دکنندوں) کو حصول آرائشی ایکٹ (LAND ACQUISITION ACT) ۱۸۹۴ کے تحت یونین کی اخراجات کے لیے حصول آرائشی کے متعلق مرکزی حکومت کے کارہائے منصبی سپرد کیے گئے تھے۔ سپریم کورٹ نے تین برخلاف دوکثرت رائے سے قانونی اثر رکھنے والا قرار دیا، اس رائے کی وجہ یہ تھی کہ اس اظہار نامے نے پروٹینٹو (PROTANTO) حصول آرائشی ایکٹ کی ترمیم کر دی تھی یعنی اس میں جہاں الفاظ "متعلقہ حکومت" قواعد ہوئے تھے وہاں الفاظ "متعلقہ حکومت یا کسٹمر" پڑھا جاتا تھا۔ اس صورت کی تشریح کرتے ہوئے عدالت نے کہا:

اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ عملیہ مقتدر کا ہر جاری کیا ہوا حکم قانونی اثر

رہتا ہے۔ اگر کوئی حکم استقامی ہے یا کسی قانونی اختیار کو استعمال کرتے ہوئے  
 ہمیں صادر ہوا ہے تو اس کا قانونی اثر نہیں ہو سکتا ہے، لیکن جہاں ایک ایسا  
 عام حکم جس کو عملیہ مقتدر نے ہی کیوں نہ صادر کیا ہو جو کسی ایکٹ کے تحت استعمال  
 کیے جانے والے اختیار کو عطا کرتا ہو اور جو اس کی وجہ سے اپنے نفس معاملہ  
 میں ایکٹ کی ترمیم یا اس میں اضافہ کرتا ہو تو ایسے اختیارات کے عطا کیے جانے  
 کو قانونی اثر رکھنے والا تصور کرنا لازم ہے۔“

آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۲۲ کی دفعہ ۵ (۸) کے تحت مرکزی آمدنی بورڈ (CENTRAL  
 BOARD OF REVENUE) اس ایکٹ پر عمل درآمد کرنے کے لیے مامور جملہ افسران  
 بحور ہنائی اور ہدایات جاری کر سکتا ہے۔ سپریم کورٹ نے حال کے ایک معاملے میں  
 (الترسین لائنس بنام آمدنی ٹیکس کمشنر) میں ان ہدایات کو قابل پابندی قرار دیا۔ اس نتیجہ  
 پر پہنچنے کے لیے عدالت نے دفعہ ۵ (۸) کے دوسرے جز پر استدلال کیا جو تجویز کرتا ہے  
 کہ جملہ افسران اور شاخیں جو اس ایکٹ پر عمل درآمد کرنے کے لیے مامور ہیں مرکزی آمدنی  
 بورڈ کے جاری کیے ہوئے احکام، رہنمائی اور ہدایات کو اختیار اور ان کی تعمیل کریں گے۔  
 اس فیصلہ سے عدالت نے اس کے نظریہ سے انحراف کیا اور نام تسلیم شدہ نظریہ سے کہ  
 ہدایات قابل پابندی نہیں ہوتی ہیں اختلاف کیا۔ اس مقدمہ نے ہدایت کے متعلق قانون  
 کو اور بھی زیادہ الجھا دیا۔

کوئی موضوع قانون قانون سازی کا اختیار ریاست کو اور ضابطہ بندی کا اختیار اس کی  
 قائم کی ہوئی کسی جماعت (کارپوریشن) کو دے سکتا ہے۔ لہذا انڈین ایر لائنس کارپوریشن بنام  
 سکھ دیورائے، میں کارپوریشن کے ملازمین کی خدمت کی شرائط اور حالات معین کرنے والے  
 ضوابط صرف ہدایات قرار دیئے گئے۔ یہ اس وجہ سے کہ اگرچہ ضوابط کو کارپوریشن نے قانونی  
 اختیار کے تحت بنایا تھا وہ تمام افراد کے حقوق (یعنی پبلک یا اس کے کسی جز کو) متاثر نہیں کرتے  
 تھے۔ اور وہ صرف کارپوریشن کے اندرونی امور کی بابت تجاوز کرتے تھے۔ مگر اس معاملہ سے

برتبج نہیں بھاننا چاہیے کہ قانونی اختیار کے تحت بنائے ہوئے جملہ مضابط قانونی اثر نہیں رکھتے ہیں متعدد معاملات میں فیصلہ دیا جا چکا ہے کہ قانونی جماعتوں کے بنائے ہوئے مضابط کا قانونی اثر ہو سکتا ہے۔ انڈین ایر لائنس کے رولز میں جو بائچ کا اصول قائم کیا گیا ہے وہ صحیح نہیں معلوم ہوتا ہے۔ کیونکہ اگر اس معیار کا دستور کی دفعہ ۳۰۹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد پر اطلاق کیا جائے تو ان کو بھی ہدایات قرار دینا پڑے گا حالانکہ جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے وہ ہدایات نہیں قرار دیے گئے ہیں۔

کسی قانون کے تحت کارپوریٹ کی ہوئی نجی جماعت کی صورت ایک قانونی جماعت سے مختلف ہے اور اس کے بنائے ہوئے مضابط اور مننی قوانین قانونی اثر نہیں رکھیں گے۔ لہذا سہکاری بینک بنام صنعتی ٹریڈینل حیدرآباد میں سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ کسی قانونی تجویز کے تحت سہکاری انجمن کے بنائے ہوئے مننی قوانین قانونی اثر رکھنے والے نہیں خیال کیے جاسکتے ہیں۔ یہ مننی قوانین کسی کمپنی کے قانونی اثر نہ رکھنے والے کیفیت نامہ (ARTICLE OF ASSOCIATION) سے مشابہ ہیں۔ متذکرہ بالا معاملات سے قواعد "اور ہدایات" کے درمیان امتیاز کرنے کا کوئی اصول بھاننا دشوار ہے، لہذا کسی اظہار کو قاعدہ یا ہدایت شناخت کرنے کے لیے کوئی واضح رہنمائی نہیں ملتی ہے۔ متعدد متبادل صورتیں پیدا ہو سکتی ہیں جو ہو سکتا ہے کہ کوئی ایکٹ کسی انتظامیہ کو قواعد سازی کا اختیار نہ دیتا ہو۔ ایسی صورت میں اس کا ہدایت قرار دینا آسان ہو جاتا ہے۔ ایسا بھی ہو سکتا ہے کہ کسی زیر غور ایکٹ میں دو حادیز ہوں ایک قواعد سازی کا اور دوسری ہدایات۔ مننی قوانین اور مضابط جاری کرنے کا اختیار دینے والی اس صورت میں شناخت کرنا آسان نہیں ہوتا۔

اوپر ذکر کیے ہوئے معاملات میں یہ نظریہ معلوم ہوتا ہے کہ مننی قوانین اور مضابط کا قابل پابندی ہونا یا نہ ہونا ان کے دائرہ نفوذ پر منحصر ہے۔ خدمات کی بابت مضابط ناقابل پابندی قرار دیے گئے ہیں اور افراد کو متاثر کرنے والے مضابط قابل پابندی قرار دیئے گئے ہیں۔ اگر کسی اظہار میں اس اختیار کا جس کے تحت وہ قاعدہ بنایا گیا ہے ذکر کر دیا گیا ہو تو اس کو اس سے منسوب کرنا اور شناخت کرنا کہ آیا وہ قاعدہ ہے یا

ہدایت آسان ہو جاتا ہے۔ اگر ماتخذ کا ذکر نہ کیا گیا ہو تو عدالتوں کو اندرون الدیوینی حالات پر غور کر کے معلوم کرنا پڑتا ہے کہ آیا اس کا قاعدہ یا ہدایت ہونا مطلوب ہے۔ اگر کسی ایکٹ میں اختتامیہ کو قانون سازی کا اختیار دینے والی صرف ایک ہی تجویز ہو تو بھی یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا وہ اخبار قانونی اختیار کے تحت جاری ہو یا نہیں مختلف حالات پر غور کرنا پڑتا ہے، مثلاً اخبار کی ساخت، شکل، اس کا سیاق۔ اس کو جاری کرنے کے لیے اختیار کیے جانے والا طریقہ، کار (اگر کوئی ہو) یعنی آیا وہ جی ہے جس کو قواعد سازی کے لیے قائم کیا گیا ہے اور متاثرہ ذیلیہ حق کی ماہیت کچھ ایسے حالات ہیں جو اس مسئلہ کو طے کرنے کے لیے متعلقہ ہوتے ہیں۔ یہ سمجھا دیا گیا ہے کہ غور طلب حالات میں سے ایک جس کا اطلاق اس معاملہ میں عدالتیں کر سکتی ہیں اور کرنا چاہیے یہ ہے کہ آیا زیر غور اخبار متعلقہ افراد کو کوئی حق ملتا ہے یا ان پر کوئی وجوب عائد کرتا ہے اگر وہ بیساکہ مثال کے طور پر ایسٹ انڈیا کمپنی کے معاملہ میں ہوا۔ کوئی وجوب عائد کرنے کی کوشش کرتے تو عدالتوں کا رجحان اس کو ہدایت قرار دینے کی طرف ہوتا ہے اور اگر وہ کسی شخص کو کوئی حق عطا کرتے تو زیادہ امکان یہ ہے کہ عدالتیں اس کو قاعدہ قرار دیں تاکہ افراد اپنے حقوق کا انتظامیہ کے خلاف دعویٰ کر سکیں۔ مزید یہ کہ دوسری اہم حالت جس پر عدالتیں غور کر سکتی ہیں یہ ہے کہ انتظامیہ ایکٹس کا منشأ کسی مسئلہ کو ہدایت کے ذریعہ مل کرنا ہے۔ ان تمام امور پر دیگر متعلقہ حالات کے ساتھ غور کرنا ہوگا۔

## نظام ہر عدالتی اور قانونی جماعتوں کو ہدایات

موجودہ قانون کے بموجب ہمیشہ ایسا نہیں ہوتا ہے کہ ہدایات جائزہ طور سے دی جائیں۔ لہذا ہدایات ان جماعتوں کو جو نظام ہر عدالتی جوب جاری نہیں کی جاسکتی ہیں کیونکہ وہ غیر جاہلاری سے رائے قائم کرنے میں مداخلت کرتی ہیں۔ راج گوبالا ناٹھو بنام ریاستی نقل و حمل اپیلی مقتدیہ میں اس اصول کا واضح طور سے اظہار کیا گیا ہے کہ حکومت کو ہدایات جاری کر کے نظام ہر عدالتی جماعتوں کو ارادہ طور سے اپنی بہترین رائے سے ان کو سپرد کیے ہوئے معاملات کو برتنے میں مداخلت نہیں کرنی چاہیے۔ اس معاملے میں بھی موٹر گاڑی ایکٹ کی دفعہ ۴۳ ان

زیر غور تھی۔ اس غور کی اگر وسیع تعبیر کی جائے تو اس کے دائرہ اثر میں صرف انتظامی معاملات ہی نہیں آتے بلکہ وہ بھی آسکتے ہیں جو ایکٹ سے قائم کیے ہوئے بظاہر عدالتی جماعتوں کے قطعہ اختیار میں ہوں لیکن چونکہ یہ انصاف اور خارجی انتظامی قانون کے نظریہ کا تقاضا ہے کہ بظاہر عدالتی جماعتوں کو عملیہ کی جاری کی چوٹی رہنمائی سے پابند نہیں کرنا چاہیے، عدالت نے رائے ظاہر کی کہ دفعہ ۴۳ (الف) کی اس طور سے تعبیر کرنی چاہیے کہ بظاہر عدالتی جماعتوں سے ملے کیے جانے والے معاملات کی بابت ہدایت جاری کرنا اس کی زد سے باہر ہو جائے۔ عدالت نے اس بات پر اصرار کیا کہ عدلیہ اختیار کا استعمال ضابطہ بندی قانون اور قواعد کے ذریعہ ہونا چاہیے۔ نہ کہ انتظامی ہدایات کے ذریعہ۔ لہذا یہ معلوم ہوتا ہے کہ اگر کوئی بظاہر عدالتی جماعت ایسی ہدایت پر عمل کرنے کی کوشش کرے تو اس کا فیصلہ غلط ہو گا اور اس کی تصحیح سرپروری (CAR TEOVARI) کی رٹ جاری کر کے کی جاسکتی ہے۔ اس کے متعلق مزید ذکر دوسرے باب میں کیا جائے گا۔

انتظامی اور قانون سازی کے اختیارات استعمال کرنے والے کسی مقتدر کو کبھی اس کا بالا مقتدر یا حکومت کوئی ہدایت نہیں جاری کر سکتی ہے اگر وہ ایکٹ سے نامزد مقتدر ہو اور ایکٹ میں اس کو ہدایات جاری کیے جانے کی بات کوئی تجویز نہ ہو۔ اس کی یہ وجہ ہے کہ اس مقتدر کی صراحت کر کے قانون سازی نے اس پر اقامہ دیا اور اس کو اپنے اختیارات کا استعمال بغیر کسی دیگر شخص کی ہدایت کے کرنا چاہیے۔

سری رام دیاس سرورس بنام روڈ ٹریفک بورڈ میں مغلقت نقل و حمل مقتدران کو جو پرب  
دینے کے اختیار موثر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ سے حاصل کرتے تھے اسٹیج گاڑی پربٹ جاری کرنے کے متعلق اصول قائم کرتے ہوئے ہدایات جاری کی گئیں مگر اس ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ وہ ہدایات جاری نہیں کی جاسکتی تھیں اس نے کہا کہ:

ایکٹ کے اندر کسی جگہ کوئی ایسی واضح تجویز نہیں ہے جس کی رو سے قانونی بورڈوں کو (نقل و حمل مقتدران) کو حکومت کے احکام کے مطابق عمل کرنا لازم ہے اور ایکٹ میں کوئی

ایسی تجویز نہیں ہے جس سے معنوی طور سے سمجھا جاسکے کہ حکومت حکم کے ذریعہ بورڈوں کو ان کے عدالتی اور دیگر کارہائے منصبی کے اختیار کے استعمال میں ہدایت دے۔

اس فیصلہ کے نتیجہ میں ایکٹ کی ترمیم کی گئی اور ایکٹ سی دفعہ ۳۴ اے کا اضافہ کیا گیا جس کے تحت حکومت نقل و حمل مقتدران کو عام ہدایات جاری کر سکتی ہے اور ان مقتدران کو ان کی تعمیل کرنا ہے۔ دوسری مثال جہاں ایکٹ سے نامزد مقتدران کو اختیار دیا گیا ہے لیکن واضح تجویز ان کو ہدایات جاری کرنے کی بھی کی گئی ہے، آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ میں ملتی ہے۔ لہذا اس ایکٹ کی دفعہ ۱۱۹ (۱) کے تحت اس ایکٹ پر عملدرآمد کرنے کے لیے مامور جملہ افسران اور اشخاص کو راست ٹیکسوں کے مرکزی بورڈوں کے جاری کیے ہوئے احکام۔ ہدایات اور رہنمائی کو اختیار کرنا اور ان کی تعمیل کرنا لازم ہے۔

## ہدایات کی ضرورت

آج کل کے انتظامی دور میں مختلف اغراض کے لیے انتظامی عمل کے طریقہ کار کے طور پر ہدایات کا کثرت سے استعمال ہوتا ہے۔ لہذا جب کسی ایکٹ کے تحت حکومتی فرائض کو انجام دینے میں انتظامی افسران کی ایک کثیر تعداد مشغول ہو تو ہدایات مختلف افسران سے اختیار کیے جانے والا کوئی معیار قائم کرنے کا کام کرتی ہیں تاکہ ان کے سامنے آنے والے مسائل کو رہنے کے لیے نظریہ میں ایک قسم کی یکسانی پیدا ہو سکے۔ حکومت ایکٹ سے مقرر کیے ہوئے اپنے دائرہ عمل میں رہتے ہوئے چند طریقہ کار۔ عام اصول اور پالیسیاں قائم کر سکتی ہے۔ چند حالات میں اس مقصد کو قواعد کے ذریعہ حاصل کرنے کے بجائے ہدایات کے ذریعہ حاصل کرنا قابل ترجیح ہو سکتا ہے۔ یعنی ”جب اصول (PRINCIPLE) صاف الفاظ میں گویا نہ ہو یا اس کے لیے تیار نہ ہو یا جب ایجنسی اپنے نظریہ میں رد و بدل کرنے کے لیے کچھ آزادی چاہے۔“ لہذا جب انتظامیہ کو کسی ایسے نئے مسئلہ کا سامنا کرنا پڑتا ہے جس پر پہلے کوئی تجربہ نہ کیا گیا ہو تو ہدایات سے عموماً کام لیا جاتا ہے اور جب تک کوئی ایسے زیادہ مستحکم اصول نہ نکال لیے جائیں جو کچھ غرض کے دوران قواعد کی شکل میں قائم کیے جاسکیں صرف تجربہ اور غلطی ہی کے ذریعہ اس پر عمل کرنے کا

ایک طریقہ ہے۔ تا وقتیکہ کسی خاص مسئلہ پر ایک عرصہ تک عمل کر کے اس کو مستحکم نہ بنایا جائے، ہدایات اور معیارات کو تغیر پذیر رکھنا پڑتا ہے اور ایسی صورت میں انتظامیہ کے نقطہ نظر سے ہدایات قواعد کے بہ نسبت جلد جاری کی جاسکتی ہیں اور وہ سہولت بھی پیدا کرتی ہیں۔ مزید یہ کہ ہدایات کا استعمال اس وقت کیا جاتا ہے جب انتظامیہ کے حالات اور افعال رفیق اور جلد جلد تغیر پذیر ہوں۔ ہدایات انتظامی عمل میں لوح اور لچک پیدا کرتی ہیں کیونکہ ان کو ایسے طریقے جیسے گزٹ میں اشاعت، پارلیمنٹ کے سامنے رکھنا وغیرہ نہیں اختیار کرنے پڑتے ہیں۔

ہدایات کے اصول سے ہند میں وسیع پیمانے پر کام لیا جاتا ہے۔ اس کا ایک مثال یہ ہے کہ آمدنی ٹیکس کے دائرے میں راست ٹیکسوں کا مرکزی بورڈ ہدایات کو گشتیوں کی شکل میں جاری کرتا ہے۔ چند اغراض جن کے لیے یہ گشتیاں جاری ہوتی ہیں یہ ہیں ٹیکس سے مستثنیات اور ان میں رعایات دینا جب اس کی بابت ایکٹ میں کوئی تجویز نہ ہو۔ غیر واضح قانونی مسائل کو اپنی تعبیر دے کر واضح کرنا تاکہ مختلف ٹیکس مقدمہ ران قانون کا اطلاق کچھ یکساں کیے ساتھ کر سکیں۔ نئے مسائل کو یا کسی وقتی مخصوص مسئلہ کو جس کے دوبارہ واقع ہونے کا امکان نہ ہو حل کرنا اور طریقہ کارانہ معاملات کی تجویز کرنا۔

حالانکہ زمانہ حال کے معمولی انتظامی طریقہ کار میں ہدایت جاری کرنا لازمی ہے اور آج کل کے انتظام اور اس کی وقتی ضروریات کا تقاضا یہ ہے کہ بغیر ہدایت جاری کیے کام نہیں چل سکتا ہے، پھر انتظامیہ کے نقطہ نظر سے اس اصول کی کمزوری اور اس کی خامیوں کو نظر انداز نہیں کرنا چاہیے نہ کم سمجھنا چاہیے۔ اولاً ہدایات کے ذریعہ انتظامیہ کسی شخص کے دستوری یا قانونی حق میں تخفیف نہیں کر سکتا ہے۔ دوم، ہدایات قانونی اختیار تعمیری کو پابند نہیں کر سکتی ہیں (جیسا کہ پنا لال کے معاملے سے واضح ہے) کیونکہ اب صرف قواعد کے ذریعہ کیا جاسکتا ہے۔ سوم، ہدایات بظاہر عدالتی جماعتوں یا دیگر ایکٹ سے ساختہ مقدمہ ران کو نہیں جاری کی جاسکتی ہیں جب تک کہ ایکٹ میں ایسی تجویز نہ ہو۔ چہارم، جب قانون نے انتظامیہ کو وسیع اختیار تعمیری عطا کیا ہو تو دستوری کی دفعہ ۱۹ کے تحت اس کے جواز پر صرف قانونی اثر رکھنے والی تجویز کے حوالہ سے نہ کہ ہدایات کے حوالہ سے غور کیا جاسکتا ہے۔

افراد کے نقطہ نظر سے بھی ہدایات کے متعلق صورت کچھ کم دشوار اور پیچیدہ نہیں ہے۔



متعدد موضوعوں پر لوگوں کو یقینی طور سے علم نہیں ہوتا کہ آیا گزشتہ میں شائع کی ہوئی نوٹس قابلِ نفاذ ہے یا نہیں، مزید یہ کہ انتظامیہ کے ذریعہ افراد کو دینے ہوئے حقوق کا تحفظ اتنے سبب طریقے سے نہیں ہو سکتا، جتنا کہ قواعد کے ذریعہ دینے ہوئے حقوق کا ہوتا ہے۔ نظامیہ ہدایات کو کم سے کم ان کو جو تجربہ کی بنا پر سمجھ ثابت ہوئی ہوں ایسے قواعد کی شکل کر دینے کی متواتر سہی کرتے رہنا چاہیے جو زیادہ مستحکم انتظامیہ کے خلاف قابلِ نفاذ اور افراد کے نقطہ نظر سے قابلِ ترجیح ہوں۔

## نتیجہ

قانونی اثر رکھنے والے قواعد اور انتظامی ہدایات دونوں کا عمل کسی افسر سے کسی مسئلے کو طے کرنے میں اختیار کیے جانے والے اصول یا پالیسی اور طریقہ کار کے قواعد قائم کر کے اس کے اختیار میں ہی رہنا چاہئے۔ ہدایات اگرچہ عدالتوں سے قابلِ نفاذ نہ بھی ہوں بسا اوقات عملی طور سے افراد کے لیے قیمتی حقوق پیدا کرتی ہیں یا ان پر واجب عائد کرتی ہیں اور وہ موجودہ زمانے کے انتظامیہ دور میں بہت اہمیت رکھتی ہیں اگر صرف قواعد ہی کا نہ کہ ہدایات کا تصور کیا جانا ممکن ہو تو بہت زیادہ وضاحت ہو جائے گی اور معاملات آسان ہو جائیں گے۔ لیکن ہدایات کو مکمل طور سے خارج کر کے انہی جگہ قواعد وضع کرنا آج کل کی اتفاقی ضروریات کی وجہ سے ممکن نہیں ہے۔ پھر بھی قواعد سازی میں قائم کیے ہوئے تحفظات کی طرح ہدایات کے متعلق بھی چند تحفظات قائم کرنا لازمی ہے۔ اس کی یقین دہانی ضروری ہے کہ افراد کی رسائی ہدایات تک ہو سکے لہذا ان کی اشاعت کسی آسان طریقہ سے کر دینی چاہیے۔ متعلقہ افراد کے لیے ہدایات کی اشاعت بہت کارگر ہوگی، ان کو مختلف مسئلوں پر عملاتی نظریہ کا علم ہو جائے گا، لہذا وہ اپنے معاملات کا اظہار عملاتی مقتدران کے سامنے کر سکتے ہیں اور اپنے امور کو ان ہدایات کی روشنی میں منظم کر سکتے ہیں۔ مزید یہ کہ اشاعت کسی افسر کے من موافق طریقہ عمل پر روک بھی سکا سکتی ہے۔ کسی شایع کی ہوئی ہدایت کو انتظامیہ جائزہ طور سے نظر انداز کر سکتا ہے تو اس کو ایسا کسی معقول وجہ سے کرنا ہوگا نہیں تو وہ اپنے خلاف رائے نئی کا مستوجب ہوگا۔ اگر سرکاری اخباروں اور ہدایات کی علیحدہ اشاعت ہو تو اس سے بہت مدد ملے گی۔ شاید کثیر تعداد میں نوٹسوں، ہدایات

اور رہنمائی کی بنا وزیر نو جاری کرنے والے نکلے اپنا علیحدہ طریقہ اشاعت قائم کریں۔ اس سلسلے میں اس امر پر توجہ دینا مناسب ہوگا کہ آمدنی ٹیکس کی گشتیاں اب راست ٹیکس اطلاع ناموں (Advertisers) میں جو سرمایہ اشاعت سے شائع ہوتی ہیں اور یہ امر ٹیکس دینے والوں کے لیے بہت کارگر ثبات ہو رہا ہے۔

••

# باب نمبر ۳

## سماعت کیے جانے یا سننے جانے کا حق

## کب اس کا اِدّعا کیا جاسکتا ہے

### تمہید

ہند میں آج کل کے انتظامی قانون کا ایک بہت اہم اور پیچیدہ سوال یہ ہے کہ کب وہ شخص جس کے خلاف کوئی انتظامی کارروائی کی جانے والی ہے سنے جانے کے حق کا اِدّعا کر سکتا ہے۔

بہید دی ریاست کے اس زمانے کے دور میں انتظامیہ کو افراد کے ساتھ اور ان کی جائدادیں مداخلت کرنے کا وسیع اختیار حاصل ہو گیا ہے۔ کوئی امید نہیں ہے کہ مستقبل قریب میں اس اختیار میں کوئی کمی ہوگی۔ ایسی صورت میں یہ سوال بہت اہم ہو گیا ہے کہ انتظامیہ اپنے اختیار کا بجا اور جملہ متعلقہ حالات پر غور کرنے کے بعد استعمال کرے۔ انتظامیہ کے بجا اور من مانی یا غلط طور سے اپنے اختیار کے استعمال کے خلاف سنے جانے کا حق ایک اہم تحفظ ہے۔ کسی انتظامی مقتدر کا واقعات اور دیگر متعلقہ حالات سے لاعلم ہوتے ہوئے فیصلہ دینے کا احتمال کم ہوتا ہے کیوں کہ متعلقہ شخص کو سنے جانے سے کسی معاملہ میں پیدا ہونے والے جملہ مسائل ظاہر ہو جاتے ہیں۔ یہ خیال کیا جاتا ہے کہ اگر کسی مقتدر کے علم میں تمام متعلقہ واقعات اور مسائل ہوں تو وہ جتنے نتیجے پہنچے گا۔ جب کسی متعلقہ شخص کو سنے لیا گیا ہو اور جملہ متعلقہ واقعات ظاہر ہو گئے ہوں تو کسی مقتدر کے لیے فیصلہ کرتے وقت ان کو نظر انداز کر دینا مشکل ہوتا ہے مزید یہ کہ جب متعلقہ شخص کی سماعت کرنی گئی ہو تو عدالتیں بہتر طور سے انتظامی عمل پر

نظر ثانی کر سکتی ہیں جیسا کہ آگے ذکر کیا جائے گا۔ انتظامی عمل پر عدالتی نظر ثانی کے فی زمانہ رائج اصول کے بموجب عدالتیں ان انتظامی افعال پر جس میں سماعت کی جائے (یا منصفانہ طور سے سماعت کی جائے) زیادہ قابو رکھتی ہیں بہ نسبت ان امور کے جن میں ایسی سماعت نہ کی گئی ہو اسی طور سے ایک زیادہ مؤثر قانون کی مشینری وجود میں آتی ہے۔

کسی متعلقہ شخص کی سماعت کیے جانے سے اس قدر زیادہ فائدہ ہوتا ہے کہ یہ تباہ کیا جاسکتا تھا کہ سماعت انتظامی عمل کا ایک معمول ہو گا لیکن بد قسمتی سے ایسا نہیں ہے آج کل بہت دشوار اور پیچیدہ مسئلہ یہ ہے کہ کیا انتظامیہ کو چاہیے کہ متاثر ہونے والے فریق کو سنے جانے کا موقع دے۔ اس ایک مرکز پر آج کل تمام بیج ساختہ قانون گردش کرتا ہے۔ عدالتوں سے درخواست کی جاتی ہے کہ وہ طے کریں کہ اگر کسی خاص معاملہ میں انتظامیہ نے جانے کا موقع دینے سے باز رہے تو کیا یہ ترک فعل اس کی کی ہوئی کارروائی کو باطل کرنے کے لیے کافی ہے۔ اس مسئلے کو طے کرنے کے لیے کوئی مستحکم فارمولا نہیں ہے۔ ہر معاملہ پر اس کے واقعات کی روشنی میں غور کیا جاتا ہے۔ عدالتوں کے قایم کیے ہوئے رہ نہائی کے چند اصولوں پر یہاں غور کیا جا رہا ہے۔

اولاً۔ سماعت کا مطلوب ہونا دستور سے عطا کیے ہوئے چند بنیادی حقوق سے اخذ کیا جاسکتا ہے۔ مثال کے طور پر دفعہ ۱۹ ہند کے شہریوں کی آزادی کا تحفظ کرتی ہے لیکن ریاست کو ان پر منقول پابندی لگانے کی اجازت دیتی ہے۔ یہ قرار دیا گیا ہے کہ قانون کو نفس معاملہ اور طریقہ کارانہ دونوں صورتوں کے لحاظ سے منقول ہونا چاہیے۔ عدالتوں نے مختلف حالات میں مختلف تحفظات قایم کرنے پر اصرار کیا ہے جس میں کسی معاملے میں سنے جانے کا حق شامل ہے۔ اس موضوع پر دوسرے باب میں غور کیا جائے گا۔

دویم، وہ مخصوص قانون جس کے تحت کارروائی کی جانی ہو خود واضح طور سے سماعت کو مطلوب کر سکتا ہے۔ دستور کی دفعہ ۳۱۱ جو بیز کرتی ہے کہ کوئی سرکاری ملازم یا عہدیدہ نہیں کیا جاسکتا ہے نہ اس کے رتبے میں تخفیف کی جاسکتی ہے جب تک اس کو اس کے خلاف کی جانے والی کارروائی کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا مناسب موقع نہ دے دیا جائے۔ سماعت کی دو اقسام ہیں: عدالتی اور غیر عدالتی۔ پہلی قسم میں مقتدر سے قدرتی انصاف اور منصفانہ سماعت مطلوب ہوتی ہے (اس کو Audi Altram) معاہدہ بھی کہتے ہیں) اور یہ منصفانہ

اصول کو سختی سے مانڈ کر رہا ہے۔

دوسری قسم میں قواعد اور ضوابط کی زیادہ پابندی نہیں ہوتی۔ یہ مقتدران سے ایک قسم کا مشورہ ہے تاکہ وہ اپنی سمجھ رائے قائم کر سکیں۔ جیسا کہ قانون ساز یہ باتا دقات کرتی ہے۔ جب کبھی کوئی قضائے یا مشکل بل اس کے سامنے پیش ہو۔ اس قسم کی سماعت کی ایک نمایاں مثال عملی قواعد سازی میں مقادرات سے مشورہ ہے جب کوئی ایکٹ سماعت کی تجویز کرتا ہے تو ممکن ہے اس میں واضح نہ کیا گیا ہو کہ کس قسم کی سماعت مطلوب ہے۔ دفعہ ۳۱ کی کارروائی پر عدالتی قسم کی سماعت کے اصول کا اطلاق ہونا قرار دیا گیا ہے۔ لیکن جینی لال امر ناتھ بنام ایف۔ این۔ رانا میں حصول آراء میں ایکٹ ۱۹۴۷ء کی دفعہ ۵۔ الف کی تجویز کہ کلکٹر کو ان اعتراضات کرنے والوں کو بھیجی کی آراء حاصل کی جا رہی ہے سنے جانے کا موقع دے گا بظاہر عدالتی ماہیت کی سماعت نہیں قرار دی گئی۔ اس رائے کے قایم کرنے کی جگہ یہ تھی کہ کلکٹر صرف مشورہ دینے والا مقتدر تھا اور حصول آراء میں کی بابت اخیر کی انتظامی فیصلہ حکومت کو کرنا تھا۔ اگر حکومت چاہے تو ہنگامی حالات میں کلکٹر سے کی جانے والی تحقیقات کو ترک کر سکتی ہے۔ اور کلکٹر اس کے سامنے کیے ہوئے اعتراضات کی ایسی تحقیقات طلبہ کر سکتا ہے جسے وہ ٹھیک خیال کرے۔ رانا کے مفاد میں قایم کیے ہوئے اصول کی تائید عبدالحمین طیب علی بنام ریاست گجرات میں ملتی ہے۔ جس میں کلکٹر کا عمل انتظامیہ قرار دیا گیا۔ حکومت پر رائے قایم کرنے سے قبل اپیل کرنے والے کو سنے جانے کا موقع دینے کی پابندی نہیں ہے اگرچہ کلکٹر کی رپورٹ حصول کے خلاف بھی ہو۔ موضوع قوانین سماعت کو مطلوب کرنے کی تجویز مختلف واقعات، مختلف حالات اور اغراض کے لیے کرتے ہیں۔ ایسا نہیں ہو سکتا کہ بظاہر عدالتی قسم کی سماعت حملہ حالات کے لیے مطلوب ہو۔ جب مرکزی تحقیقاتی کمیشنوں کے ضابطہ بندی، قواعد ۱۹۶۰ء تجویز کرتے ہیں کہ کسی تحقیقاتی کارروائی میں سنے جانے کا مناسب موقع دیا جائے تو وہ کلرروائی بظاہر عدالتی کارروائی نہیں منظور ہوگی۔ کیوں کہ اس کا مقصد تحقیقات ہے۔ قدرتی انصاف کی جملہ خصوصیات کا اطلاق ایسی کارروائی پر نہیں کیا جاسکتا دیگر متحدہ حالات میں عدالتوں نے فیصلے دیے ہیں کہ قانونی سماعت کی تجویز بظاہر عدالتی ماہیت کی سماعت کو عائد نہیں کرتی ہے۔

سو یکم اور یہ بہت ہی زیادہ اہم اور پیچیدہ مسئلہ ہے۔ سنے جانے کے حق کا ادعا اس صورت میں بھی کیا جاسکتا ہے جب معاملہ اوپر ذکر کیے ہوئے دونوں زمروں میں نہ آتا ہو۔ عام اصول یہ ہے کہ بہ ظاہر عدالتی (یا عدالتی کارروائی دونوں اصطلاحات متبادل ہیں) میں برخلاف انتظامیہ عمل کے متاثر ہونے والے شخص کی سماعت کرنا لازم ہے۔ اگر ایسا نہ کیا گیا تو کسی ہوئی کارروائی ناجائز ہو جاتی ہے۔ بہت اہم مسئلہ جس کے حل کرنے کا سوال معاملہ بہ معاملہ پیدا ہوتا ہے یہ ہے کہ آیا کسی خاص حالت میں انتظامیہ سے کی جانے والی کارروائی انتظامی یا بغیر عدالتی ہے۔ اس سوال کا جواب مشکل ہے کیوں کہ ابھی تک کوئی جانچ کے ایسے اصول نہیں نکالے گئے ہیں جن کا حملہ حالات پر اطلاق ہو سکے۔

یہ بحث اس اصول سے شروع ہوتی ہے کہ جب خود اس قانون سے جس کے تحت کوئی مقدمہ عمل کر رہا ہو عدالتی نظریہ اختیار کرنا مطلوب ہو یا یہ مطلوب ہو کہ وہ مقدمہ عدالتی طور سے حل کرے تو اس مقدمہ کا عمل بہ ظاہر عدالتی ہوتا ہے مگر اس اصول سے بھی زیادہ کام نہیں نکلتا۔ یہ کہنا کہ عمل بہ ظاہر عدالتی ہوتا ہے اگر وہ عدالتی طریقہ سے کیا جائے، ایک حد تک تکرار بالمعنی ہے۔ موضوع تو ان میں شاید ہی کبھی وضاحت سے تجویز کرتے ہیں کہ اس کے تحت انتظامیہ مقدمہ ان عدالتی طور سے عمل کریں ان تو ان میں کسی ایسی ہدایت کے نہ ہوتے ہوئے اس امر کو طے کرنا کہ آیا متعلقہ مقدمہ کو عدالتی طور سے حل کرنا ہے یا نہیں، زیر غور قانون کی تجاویز، استنباط اور منطقی طور سے نتیجہ نکالنے کا معاملہ رہ جاتا ہے اور یہ کوئی آسان کام نہیں ہے۔

ضروری استنباط مؤثر ہونے والے حقوق کی مابینیت کے مجموعی اثر کسی مسئلہ کو طے کرنے کے لیے تجویز کیے ہوئے طریقہ کار۔ اختیار۔ کیے جانے والے خارجی میا رات استعمال کیے ہوئے الفاظ و علاقے جوئے اختیار کی مابینیت۔ مقدمہ پر عائد کیے ہوئے فرائض اور ایکٹ سے ظاہر ہونے والے دیگر اشارات سے کیا جاسکتا ہے۔ لیکن یہ وسیع جانچ کا طریقہ بھی کوئی واضح اصول نہیں ہو سکتا۔ لہذا کسی معینہ حالت پر رہنمائی کے اس عام اصول کا اخلاق و شوری پیدا کرتا ہے۔

چند دشواریاں جموں کی شخصیت سے بھی پیدا ہوتی ہیں یعنی چند جموں کا جھلن ایکٹ سے بننا ہر عدالتی طریقہ کا نتیجہ نکالنے کی طرف بہ نسبت دیگر جموں کے

زیادہ ہوتا ہے۔

ان مخصوص معاملات پر غور کرنے کے بعد جن میں عدالتوں نے ایک یا دیگر طریقہ کا فیصلہ دیا، عدالتوں کو اس موضوع پر پیش آنے والی چند دشواریوں کا ذکر کیا جا رہا ہے جیسا کہ اوپر ذکر ہو چکا ہے، سماعت سے اس قدر زیادہ فوائد ہوتے ہوئے تیس کیا جاسکتا تھا کہ یہ ایک معمول ہونا چاہیے کہوں کہ سماعت کے ذریعہ ایک مقتدر کسی معاملہ کو بجا طور سے اور منصفانہ طریقہ سے طے کر سکتا ہے۔ لیکن سماعت کیے جانے میں دشواری یہ ہے کہ اس سے انتظامیہ کے افعال میں تاخیر پیدا ہوتی ہے اور ایسا کرنا اکثر انتظامیہ کی مستعدی اور اس کی اثر اندازی کے مفاد میں نہیں ہوتا ہے۔ مختلف عناصر کو اکثر کسی خاص واقعاتی صورت سے ہم آہنگ کر کے کسی فیصلے پر پہنچنا ایک مشکل امر ہے۔

مثلاً ایک خاص وجہ جس سے سماعت کو خارج کرنے کی کوشش کی جاتی ہے یہ ہے کہ انتظامی عمل اختیار تیزی پر مبنی ہوتا ہے۔ لہذا سماعت زیادہ کارگر نہیں ہوگی کہوں کہ کوئی مقتدر نشہات کو بالکل نظر انداز کر کے کسی مسئلہ کو اس طور سے طے کر سکتا ہے جیسا وہ ٹھیک سمجھے۔ لیکن یہ بھی فراموش نہیں کرنا چاہیے کہ ہر ایک عدالت سماعت کرتی ہے۔ اگرچہ اس کے سامنے زیر غور معاملہ میں اختیار تیزی یا پالیسی کا پہلو بھی ہو۔ مزید یہ کہ ہفتا اختیار زیادہ اختیار تیزی ہو اتنا ہی اختیار کے استعمال پر قابو کم ہو جاتا ہے۔ اس وجہ سے بھی کسی مقتدر کے لیے زیادہ مناسب ہے کہ کسی معاملہ کو طے کرنے سے قبل سماعت کر لے۔ سماعت پر اصرار کرنے کی ایک خاص وجہ اس وقت پیدا ہوتی ہے جب کسی مقتدر کو کسی معاملہ کو نظریہ کے ذریعہ طے کرنا ہو اور وہ اختیار تیزی نہ رکھتا ہو۔ پھر بھی اس کے ساتھ کچھ حالات بھی شامل ہوتے ہیں جن سے سماعت کا ترک کر دینا ظاہر ہوتا ہے۔ لہذا کسی مقتدر کے لیے مختلف نظریات کا دینی موافق اور خلاف نظریات کا، کسی خاص واقعاتی صورت سے توازن کرنا آسان امر نہیں ہے۔

متذکرہ بالا دشواریوں کے علاوہ کسی عمل کو بظاہر عدالتی قرار دینے کے طریقہ میں مزید اہم دشواریاں اس امر سے پیدا ہوتی ہیں کہ اگر ایک ہر کسی عمل کو بظاہر عدالتی قرار دے دیا جائے تو متعدد اہم نتائج پیدا ہوتے ہیں اس پہلو پر آگے آنے والے باب میں غور کیا جائے گا۔ پہلا یہ کہنا کافی ہے کہ کسی مخصوص معاملہ میں عدالتیں ان طریقہ کارانہ تحفظات میں سے ایک یا زیادہ کا بغیر واجب طریقہ کار کے دیگر مطلوبات کو شامل ہے۔ عائد کرنا انصاف کے لیے لازمی تصور

کرتی ہیں۔ اس کا یہ نتیجہ نکل سکتا ہے کہ دیہی کارروائی کسی مرحلہ پر بظاہر عدالتی اور دیگر مرحلہ پر انتظامی یا چند اغراض کے لیے بظاہر عدالتی اور چند کے لیے انتظامی ہو سکتی ہے۔ یہ بھی کہنا مناسب ہوگا کہ جوتی کوئی کارروائی واحد جوتی ہے اور کسی معاملہ کے متعلق طریقہ کار کی ضروریات کو پورا کرنے کی غرض سے اس کو مختلف مرحلوں میں منقسم کرنا درست نہیں ہے۔ اگر کسی معاملہ میں منصفانہ سماعت کے صرف چند مطلوبات کا اطلاق کرنے کی ضرورت ہو اور سب کی نہیں تو یہ امر عدالت کے دماغ میں ایک دوطرفہ دشواری پیدا کر دیتا ہے کہ آیا اس عمل کو بظاہر عدالتی قرار دیا جائے یا نہیں، کسی انتظامی عمل کو بظاہر عدالتی قرار دینے میں یہ چند دشواریاں پیش آتی ہیں اور ان دشواریوں کو دماغ میں رکھنا ضروری ہے تاکہ مختلف حالات میں عدالتی نظر یہ کہ جس کا ذکر آگے کیا جائے گا بخوبی سمجھا جاسکے۔ یہاں یہ کہہ دینا مناسب ہوگا کہ کچھ غرض سے عدلیہ کا رجحان انتظامیہ کیلئے زیادہ افعال کو بظاہر عدالتی قرار دینے کی طرف ظاہر ہوتا ہے۔

## کسی عمل کی بظاہر عدالتی ماہیت طے کرنے کیلئے چند علامات

اگر LISMBR PARTY کے مسئلہ کا اطلاق جوتا بولینی اگر ماہین فریقین نزاع ہو اور انتظامی مقتدر کو اس نزاع کا فیصلہ کرنا ہو تو ایسی صورت کسی عمل کو بظاہر عدالتی قرار دینے کی خاص وجہ ہوتی ہے۔ بادی النظر میں خیال کیا جائے گا کہ اس مقتدر کو بظاہر عدالتی طریقہ سے عمل کرنا ہے۔ اس اصول کی عدالتوں سے مشابہت ہے جن کا عمل مقدمہ کے فریقین کے درمیان نزاع پر فیصلہ دینا ہوتا ہے۔ یہاں زیر غور صورت بہ مشکل شلت ہے یعنی ایک دوسرے کے خلاف ادعا کرنے والے دو فریق اور اس نزاع پر فیصلہ دینے والا مقتدر۔

سپریم کورٹ نے متعدد معاملات میں اس کارروائی کو جہاں ماہین فریقین نزاع ہو بظاہر عدالتی قرار دیا ہے۔ ان کی مثالیں ذیل میں درج کی جاتی ہیں :-

صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۲۷ کے تحت صنعتی ٹریبونل۔ اور موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کے تحت لائسنس دینے والا مقتدر۔ حالانکہ ایکٹ کے تحت لائسنس دینے کے لیے جانچ کا طریقہ مفاد عامہ یا دیگر الفاظ میں داخلی اطمینان ہے چند معاملات زیادہ تفصیل کے ساتھ



بیان کیے جا رہے ہیں۔

بریکنگ شوگر مجلس بنام شیام سند ریکیٹ ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۱۱ کے تحت مرکزی حکومت کے اختیارات کی مابہت زیر غور تھی۔ کمپنی کے کیفیت نامہ میں تجویز تھی کہ ڈائریکٹروں کو حصوں کے انتقال کی رجسٹری کرنے سے بغیر کوئی وجہ ظاہر کیے ہوئے انکار کر دینے کا ملحقہ اختیار تھا۔ وہ دفعہ تجویز کرتی تھی کہ ڈائریکٹروں کے فیصلے سے رینج رسید شخص حکومت کے سامنے اپیل کر سکتا تھا۔ عدالت کی رائے میں حکومت کے اختیار کا استعمال بے ظاہر عدالتی تھا کیونکہ حکومت کو حصہ دار اور کمپنی کے درمیان فیصلہ کرنا تھا۔ حکومت کو فیصلہ کسی مصلحت یا داخلی اطمینان کی بنا پر نہیں کرنا تھا بلکہ اس امر کی بنا پر کہ کہیں ڈائریکٹروں نے حصہ دار کے خلاف ظالمانہ من مانی و فاسدہ طور سے یا بد نیتی سے عمل تو نہیں کیا۔

شکر لال بنام شکر لال میں ایک کمپنی کے اختتام کاروبار کی کارروائی میں تصفیہ جات کرنے والے LIQUIDATOR کی درخواست پر نیلام کی منظوری کے متعلق معاملہ میں ہائی کورٹ کے جج کے عمل کی مابہت کا سوال پیدا ہوا۔ عدالت نے کہا کہ محض بیج کا استعمال اختیار اس سوال کو طے کرنے کے لیے کہ آیا وہ عمل یا فیصلہ انتظامی یا عدالتی تھا کوئی فیصلہ کن امر نہیں ہے۔ اس مخصوص معاملہ میں نیلام میں خریدار اور ڈائریکٹروں کے درمیان نزاع تھی اور جج کو ان فریقین کے مختلف نظریات اور مفادات پر فیصلہ دینا تھا۔ لہذا نیلام پر بیج کی دی ہوئی منظوری کا عمل عدالتی عمل تھا۔ اس اصول کا اطلاق اسے لائیں۔ سو سائی بنام ہند کی یونین میں بھی کیا گیا ہے۔ گئے دہ قابو حکم ۱۹۶۶ کے تحت شکر کی مل کو اپنے خریدے ہوئے گئے ہر کم سے کم قیمت واجب الادا تھی۔ وہ حکم اس قیمت کے اوپر حکم میں دیے ہوئے فائدے کے مطابق اضافی قیمت کی ادائیگی کی بھی تجویز کرتا تھا۔ اس اضافی قیمت کا تعین حکومت کے تقرر کیے ہوئے فاسر کو کرنا تھا۔ حکومت کو کسی مل کی اضافی قیمت ادا کرنے سے مستثنیٰ کرنے کا بھی اختیار تھا اگر اس کی رائے میں اس مل میں کافی منافع نہ ہوا ہو۔ زیر غور معاملہ میں حکومت نے ایک جیکز کی مل کو اضافی قیمت دینے سے مستثنیٰ کر دیا تھا۔ عدالت نے حکومت کے اس حکم کو باطل قرار دیتے ہوئے کہا کہ گٹا پیدا کرنے والوں کو اضافی قیمت پانے کا حق حاصل ہے



کر دی گئی تھی پور ڈ کے امتحان کی کمیٹی نے جس نے نتیجہ منسوخ کیا تھا اس الزام کی تردید کرنے کا کوئی موقع نہیں دیا تھا۔ ایکٹ و ضوابط میں جس کے تحت وہ امتحان ہوا تھا کوئی تجویز نہیں تھی کہ ایسی صورت میں کس طرح عمل کیا جائے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ کمیٹی کا عمل بہ ظاہر عدالتی تھاکوں کہ حالات کی ماہیت کے لحاظ سے کمیٹی کو اس معاملہ کا کوئی علم نہیں ہو سکتا تھا اور اس کے سامنے پیش کیے ہوئے مواد پر اس کو انحصار کرنا تھا جب تک مواد اس کے سامنے نہ رکھا جائے کمیٹی کے لیے کرنا ممکن نہ تھا کہ امتحان دینے والوں نے کوئی بد اطواری کی اور لہذا اس غرض کے لیے ان امتحان دینے والوں کو جن کے خلاف کارروائی کی جا رہی تھی سنا لازم تھا عدالت نے اپنے نتیجہ کو یہ کہہ کر زیادہ مستحکم کر دیا کہ کمیٹی کا فیصلہ نوعاً طالب علم کے ذریعہ معاش کو تمام عمر کے لیے برباد کر سکتا تھا اور اس کے اوپر ایسا دھبہ لگا سکتا تھا جس سے اس کی آئندہ زندگی کو مفرت پہنچے۔

اسی قسم کا معاملہ بائی اسکول اور انٹرمیڈیٹ بورڈ بنام جیڑا بھی ہے عرض گزار امتحان میں بیٹھی اور جملہ سوالات کا جواب دیا پور ڈ نے اس کا امتحان اس بنا پر منسوخ کر دیا کہ وہ کی حاضری کے باوجود امتحان میں بیٹھی تھی۔ سپریم کورٹ نے اس حکم کو اس بنا پر باطل قرار دیا کہ عرض گزار کو سنے جانے کا موقع نہیں دیا گیا تھا۔ کسی شخص کو بغیر اس کے سنے ہوئے کوئی سزا نہیں دی جاسکتی ہے۔

اس کے برخلاف۔ ایس۔ بی۔ بورڈ بنام سبھاش چندر ہے سکندری اسکول کے امتحان میں بیٹھنے والوں نے مجموعی طور سے نقل کی تھی۔ متعلقہ مرکز پر لیے ہوئے جملہ مضامین کے امتحانوں کو پور ڈ نے منسوخ کر دیا۔ اور امتحان دینے والوں کو سبلی منسوری امتحان میں بیٹھنے کی اجازت دے دی۔ امتحان میں بیٹھنے والوں کے اس حکم پر اس وجہ سے اعتراض کیا کہ ان کو سنے جانے کا کوئی موقع نہیں دیا گیا تھا۔ پٹنہ ہائیکورٹ نے گھنشیام کے معاملہ پر استدلال کرتے ہوئے کہا کہ پور ڈ قدرتی انصاف کے اصول پر عمل کرنے سے باز رہا اس حکم کو باطل قرار دیا لیکن سپریم کورٹ نے پور ڈ کی اپیل میں اس فیصلہ کو ٹھٹھ دیا۔ اس نے کہا کہ نتیجوں سے صاف ظاہر ہوتا ہے کہ امتحان دینے والوں نے مجموعی طور سے نقل کی تھی اس معاملہ میں کسی مخصوص

شخص پر بجا ذریعہ اختیار کرنے کا الزام نہ تھا بلکہ امتحان دینے والوں کی ایک بڑی جماعت نے بجا ذرائع اختیار کیے تھے چوں کہ بورڈ نے امتحان اس وجہ سے منسوخ کر دیا تھا اس پر اصرار کرنا غلط ہو گا کہ بورڈ کے لیے لازم تھا کہ اپنے اطمینان کے لیے اس معاملہ کی تحقیقات کرے اور ہر ایک معاملہ پر الگ الگ غور کرے اس معاملہ کو گھنشیام کے معاملہ سے امتیاز کرنے کی ایک وجہ یہ ہے کہ جب کہ بعد میں ذکر کیے ہوئے معاملہ میں صرف ایک شخص پر کارروائی کی گئی تھی اولاً ذکر میں ایک مرکزی کا پورا امتحان منسوخ کر دیا گیا تھا مزید یہ کہ گھنشیام کے معاملہ کے برخلاف سمعہاش چندر کے معاملہ میں امتحان میں بیٹھنے سے ممانعت کی شکل میں کوئی سزا نہیں دی گئی تھی۔ ملازمت کو ختم کرنے اور برطرفی کے معاملات میں بھی حلہ نے بظاہر عدالتی نظریہ پر اصرار کیا ہے۔ مثال کے طور پر ریاست اٹلیسہ بنام ڈاکٹر ہینانی میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس مقدمہ کو جس سے عرضی گزار کو اس کی تاریخ پیدائش کی بابت کسی نزاع کی وجہ سے لازمی طور سے رہنما کر دیا تھا قدرتی انصاف کے اصول کو اختیار کرنا چاہیے تھا اگرچہ دستور کی دفعہ ۳۱ کا اطلاق اس معاملہ پر نہیں ہوتا تھا۔ اس اصول کا ایسے معاملات پر اطلاق کیا گیا ہے جیسے کسی یونیورسٹی کے وائس چانسلر کی ملازمت کو ختم کرنا۔ یونیورسٹی کے کسی استاد کی شرائط کی خدمت میں اس کے لیے مضرت رساں طور سے نفیر کرنا کسی گودی کے کام گر کی ملازمت اس وجہ سے ختم کرنا کہ وہ بلوائی طرز کے عمل کی وجہ سے انسدادی نظر بندی میں رکھا گیا تھا کسی قانونی کارپوریشن کا اپنے مستقل ملازم کو برطرف کرنا۔

دستور کی دفعہ ۳۱ تجویز کرتی ہے کہ اگر ہائی کورٹ کے کسی جج کی تاریخ پیدائش کے متعلق کوئی سوال پیدا ہو تو اس کو صدر ہند کے چیف جسٹس کے مشورہ سے طے کرے گا اور اس کا فیصلہ آخری اور قطعی ہو گا۔

جند کی یونین اور جوتی پرکاش میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ صدر "بظاہر عدالتی" عمل انجام دیتا ہے اور قبل اس کے کہ صدر عمر کے سوال پر فیصلہ دے متعلق بیج سماعت کے جانے کا مستحق تھا۔

برطانی کے سلسلہ میں انگلینڈ کے ایک مقدمہ رج بنام بالڈون کا ذکر کرنا صرف اس کی تاریخی اہمیت کی وجہ سے بلکہ اس وجہ سے بھی مناسب ہے کہ اس کے باعث نہ صرف انگلینڈ میں سماعت کا موقع دینے کے مسئلہ پر نظریات میں تغیر پیدا ہوا بلکہ وہ ہند میں بھی عدالتی تعزیرات پر اثر انداز ہوا۔ ۱۹۶۵ء کے بعد سے کسی عمل کو بغاوت قرار دینے میں سپریم کورٹ کا نظریہ کشادہ ہو رہا ہے اور قریب قریب ہر معاملہ میں بالڈون کے معاملہ کا حوالہ دیا گیا ہے۔

میونسپل کورپوریشن ایکٹ ۱۸۸۱ء کی دفعہ ۱۹۴ کے تحت تحفظی کمیٹی WATCH COM MITTEE کو کسی سپاہی کو برطرف کرنے کا اختیار ہے اگر اس کی رائے میں وہ اپنے فرائض کی اہمیت میں غافل یا کسی دیگر طور سے ناقابل پایا جائے۔ اس کمیٹی نے اپیلانٹ کو بغیر اس کو سنے جانے کا موقع دیے ہوئے برطرف کر دیا۔ ہاؤس آف لارڈز نے فیصلہ دیا کہ برطرف کرنے کا اختیار بغیر متعلقہ شخص کو اپنی دفاع کے متعلق اپنا معاملہ پیش کرنے کے لیے مقبول سنے جانے کا موقع دیے ہوئے استعمال نہیں کیا جاسکتا ہے۔ اپنی رائے دیتے ہوئے لارڈ ریڈ نے اس مسئلہ کی بابت صحیح ساختہ تمام قوانین پر نظر ثانی کرتے ہوئے اس معاملہ میں پیدا ہوئے مسائل کو واضح کر دیا اس فیصلہ نے ANDI ALBIRAM PARLEN کے اصول پر چھائے ہوئے ابہام اور الجھن کو دور کرنے کی کوشش کی، خاص طور سے اس ابہام کو دور کرنے کی کوشش کی جو

R.V. BASTRIETY COMMISSIONER - PART LONDON ELECTRICITY JOINT COMMITTEE

میں لارڈ جوسٹسین انگلسن کے اس قول سے پیدا ہوا تھا کہ سرپوراری (CORPORARY) کی رٹ جاری کرنے کی درخواست اشخاص کی ایسی جماعت کے خلاف دی جاسکتی ہے جس کو رعایا کے حقوق کو متاثر کرنے والے مسائل کو طے کرنے کا قانونی اختیار ہوا اور جس کا فرض عدالتی نظریہ اختیار کرنا ہو۔ بالڈون کے معاملہ میں لارڈ ریڈ نے تشریح کی کہ گذشتہ مقدمات میں اس قول کی یوں کی ہوئی تعبیر غلط ہے کہ اس کے معنی یہ ہیں کہ عدالتی طور سے عمل کرنے کا فرض ایک اضافہ کی ہوئی شرط ہے۔ صحیح تعبیر یہ ہے کہ یہ فرض افراد کے حقوق کی ماہیت سے پیدا ہوتا ہے۔ لارڈ ریڈ نے واضح کیا کہ آیا کسی مخصوص معاملہ میں ANDI ALBIRAM PARLEN کے اصول کا اطلاق ہوتا ہے یا نہیں حائد کیے ہوئے فرض اور عطا کیے ہوئے اختیار پر منحصر ہے۔ اس مقدمہ پر رائے زنی کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا ہے اس دائرہ کو وسعت جہاں

قدرتی انصاف کے اصول کا اطلاق اور عدالتی نظریہ اختیار کرنا ہے اور کسی مقتدر کو شہریوں کے حقوق کی بابت عمل کرنے کے لیے قانون سے عطا کیے ہوئے دائرہ اختیار اور دیگر اختیارات پر مبنی ہے۔ لارڈ ریڈ کے فیصلہ کی تعریف میں کہا گیا ہے کہ وہ کسی مقتدر کے عمل کی مابہت معلوم کرنے کے دشوار اور دقت طلب امر میں بہت اہم احانت کرتا ہے۔ عدالت نے کہا کہ یہ اس دائرہ کو وسیع کرتا ہے جس میں قدرتی انصاف کے اصول کو اختیار کرنا ہے اور اسی کے مطابق رٹ (Writ) کے دائرہ اختیار کے افق کو بھی مزید وسعت دیتا ہے۔

یاد رکھنا چاہیے کہ بالڈون کے معاملہ سے قبل ہی سپریم کورٹ نے گنیشیم کے معاملہ میں متاثر ہونے والے حقوق کی مابہت اور مقتدر کو عطا کیے ہوئے اختیار کو متعلقہ فریق کو سنے جانے کے سوال کو حل کرنے کے لیے ایک متعلقہ طریقہ قرار دیا تھا۔ پھر بھی ہند میں عدالتی تصور پر بلاشبہ بالڈون کے معاملہ کا اثر پڑا ہے۔ یہاں تک کہ اس مقدمہ کے بعد سپریم کورٹ کا نظریہ انتظامیہ کے سامنے سماعت کی بابت بہت کشادہ ہو گیا ہے۔

مثلاً برطرفی اور دیگر متفرق معاملات میں بھی ہند کی عدالتوں نے انتظامیہ کے عمل کو عدالتی عمل قرار دیا ہے۔ ان معاملات کی چند مثالیں دی جا رہی ہیں

کسی شخص کو ملک بدر کرنا جب وہ ہند کا شہری نہ رہ جائے۔ کسی اس شخص کی درخواست پر جس پر تشخیص ہوئی ہو آمدنی ٹیکس کے عائد کرنے پر کمشنر کی نگرانی حالانکہ وہ درخواست دہندہ کے خلاف مضرت رساں طور سے نہیں کی جاسکتی ہے۔ گودی کسٹم کی خلاف ورزی کی بنا پر کسٹم مقتدر کا کسی شخص پر تاوان عائد کرنا۔ آمدنی ٹیکس۔ بکری ٹیکس یا آب کاری محصول کی تشخیص۔ ان امور میں کسی شخص کے متعلق نزاعی واقعات زیر غور ہوتے ہیں۔ ان واقعات کا جنہیں دیوس (Davis) نے قابل افعال کہا ہے دیگر واقعات سے جن کو اس نے واقعات قانون سازی کہا ہے امتیاز کیا جاسکتا ہے۔ کیوں کہ دیوس کے قول کے بموجب قابل افعال واقعات فریقوں سے اور ان کی کارکردگی اور جاتیاد سے متعلق ہوتے ہیں وہ ان سوالات کا جواب دیتے ہیں کہ کس شخص نے کیا کیا کہاں کہاں کیسے کیوں اور کس مقصد اور نیت سے کیا۔ برخلاف اس کے واقعات قانون سازی عموماً فریقوں سے

تعلق نہیں رکھتے بلکہ وہ عام واقعات ہوتے ہیں وہ کسی مقتدر کو قانونی پالیسی اور اختیار تیزی کے مسئلوں پر فیصلہ دینے میں مدد کرتے ہیں۔ جب قابل انتحال واقعات زیر غور ہوں تو منصفانہ سماعت کرنی چاہیے اور واقعات قانون سازی کی صورت میں اختیار کیے جانے والا طریقہ کار صرف مفادات سے مشورہ کرنا ہوتا ہے۔ چونکہ قابل افعال واقعات کسی نزاع کے فریقین سے تعلق رکھتے ہیں کوئی متعلقہ شخص ان کو صحیح یا غلط ثابت کر سکتا ہے لہذا ان پر بغیر اس شخص کو سنے جانے کا موقع دیتے ہوئے فیصلہ نہیں کرنا چاہیے۔ ان واقعات پر فیصلہ دینے کے لیے "بظاہر عدالتی" عمل کے بنیادی اصولوں کا اطلاق کرنا چاہیے۔ یعنی طریقہ کار انہ سماعت جس میں زبانی بیانات، مناسب معاملات میں جرح اور عدم ثبوت کی وجہ سے انتظامی فیصلہ پر نظر ثانی شامل ہے۔

جب قانون کسی مقتدر کو اختیار تیزی عطا کرتا ہے تو جیسا کہ قرار دیا گیا ہے اس کا عدالتی طرز سے حل کرنا مطلوب نہیں ہوتا ہے۔ مٹو بیٹی بنام خوش حال داس اڈوانی میں عرض حاتمہ کی بنا پر لازمی طور سے فیصلہ کرنے (REQUISITION) کا مجبوری کی حکومت کا اختیار اگر اس کی رائے میں اب کرنا ضروری اور قرین مصلحت ہو۔ زیر غور تھل سپریم کورٹ نے طے کیا کہ اس حکومت کا یہ اختیار "بظاہر عدالتی" نہیں ہے کیوں کہ اس پر فیصلہ کرنا اس کے داخلی اطمینان اور اختیار تیزی پر مبنی تھا۔ یہ صحیح ہے کہ اس معاملہ میں انتظامیہ کا حکم خصوصی اطلاق رکھتا تھا۔ کیوں کہ کسی فرد کی جائیداد پر فیصلہ کیا جا رہا تھا۔ لہذا اس کا تعلق کسی خاص شخص واحد سے تھا۔ جیسا کہ برطانی اور اوپر ذکر کیے ہوئے دیگر معاملات میں ہوتا ہے۔ لیکن اس معاملے اور ان دیگر معاملات کے درمیان فرق اختیار تیزی کا ہے۔ مثلاً برطانی کے معاملہ میں مالوں کے آخری فیصلہ کیا سزا۔ اگر دینی ہو۔ حائد کی جائے اختیار تیزی کی بنا پر کیا جاسکتا ہے مگر اس امر پر رائے قائم کرنے سے قبل اس سوال کا کہ آیا وہ شخص بد عنوانی کا مجرم ہے یا نہیں خارجی طور سے شہادت اور واقعات کی بنا پر طے کرنا ہوتا ہے۔ اختیار تیزی کا استعمال صرف سزا کو معین کرنے کی حد تک محدود ہوتا ہے۔ اڈوانی کے معاملہ میں پورا معاملہ ہی اختیار تیزی پر مبنی تھا۔ اس معاملہ میں پبلک

غرض کا سوال درپیش تھا جس کا خارجی طور سے طے کرنا آسان نہ تھا۔ ایسے سوالات کو حل کرنا جیسے ”پبلک غرض عامہ سرکاری پالیسی اور مفاد عامہ آسان نہیں ہوتا ہے۔ وہ واقعات جو ایسے مسائل کو طے کرنے میں مدد دے سکتے ہیں ضروری مواد کے دست یاب نہ ہو سکتے یا ان کے ناقابل اعتبار ہونے کی وجہ سے عموماً نامکمل ہوتے ہیں۔ یہ قیاس کیا جاسکتا ہے کہ کارروائی کرنے والے مقتدر کو ان معاملات کا متعلقہ فریق سے زیادہ ذاتی علم ہوتا ہے۔ ان معاملات کی بابت معلومات محکماتی رکارڈ یا دیگر سرکاری رکارڈ میں مندرج ہو سکتی ہیں جن تک اس کی بہ آسانی رسائی ممکن ہے۔ یاد وہ محکمہ کے اندر ہی افسران سے مشورہ کر کے حاصل کیے جاسکتے ہیں لیکن ایسے معاملات میں بھی انتظامی اختیار پر روک لگانے کے لیے متاثر ہونے والے فریق سے کسی قسم کا مشورہ کرنا مناسب اور پسندیدہ ہے۔ لیکن اس امر کی تجویز قانونی اختیار کے تحت ہی کرنی چاہیے ورنہ عدالتوں کو گوملگو کا سامنا کرنا پڑے گا۔ اگر عدالتیں اس عمل کو ”بہ ظاہر عدالتی“ قرار دیں تو سماعت کے دائرہ عمل میں وسعت اور کارروائی کسی سخت معیار کے تابع ہو جائے گی۔ اس نتیجہ کا خدشہ عدالتوں کے رجحان کے رخ کو وسیع اختیار تیزی کی بنا پر کسی عمل کو انتظامی قرار دینے کی طرف موڑ دیتا ہے۔

اختیار تیزی کی مابین کا تعین کرنے کے سلسلہ میں نظریہ کے متعلق دو معاملات پر بہار خور کیا جاتا ہے۔ دفاع ہند قواعد کا قاعدہ ۱۵۳ (ب)، حکومت کو کسی شخص کو نظر بند کرنے کا اختیار دیتا ہے اگر وہ مطمئن ہو جائے کہ اس کی سرگرمیاں ہند کی دفاع، تحفظ عامہ اور نظم و امن قائم رکھنے میں مضرت پہنچاتی ہیں۔ یہ قرار دیا گیا کہ چونکہ دفاع ہند ایک ہنگامہ حالات کے لیے وضع کیا گیا تھا نظر بند کرنے کا حکم صادر کرنا حکومت کے داخلی اطمینان پر مبنی ہے اور یہ مطلوب نہیں ہے کہ مقتدر عدالتی طور سے عمل کرے۔

قاعدہ ۳ (الف)، ۸۵۔ (د)، تجویز کرتا ہے کہ نظر بند کرنے کے حکم کے صادر کیے جانے کے بعد اس پر نظر ثانی ہر چھ ماہ کے بعد کی جاتی ہے۔

کیا نظر بند کرنے والے مقتدر کو عدالتی طور سے عمل کرنا ہے؟

سادھو سنگھ بنام دلی انتظامیہ میں اس انتظامی عمل کو عملیہ عمل قرار دیتے ہوئے عدالت



نے بحث کی کہ اگر ابتدائی عمل علیہ تھا تو اس کی نظر ثانی کے عمل کو بھی علیہ حکم تصور کیا جانا چاہیے۔

پی ایٹل۔ لاکھن پال بنام ہند کی یونین میں عدالت نے اوپر ذکر کیے ہوئے فیصلہ کے خلاف فیصلہ دیتے ہوئے کہا کہ نظر بندی کرنے والے مقتدر کا عمل نظر ثانی بظاہر عدالتی تواجدات نے توجہ دلائی کہ اجتہاد نظر بند کرنے کے اختیار اور اس نظر بندی کو چھ ماہ کے بعد بھی جاری رکھنے کے اختیار میں فرق ہے۔ جب کہ اول الذکر مقتدر کے داخل اطمینان پر مبنی ہے بعد میں ذکر کیے ہوئے امر کو خارجی طور سے طے کیا جاتا ہے۔ یعنی فراہم کیے ہوئے مواد پر اور اس کے سامنے پیش کی ہوئی شہادت کا توازن کر کے۔

عدالت نے یہ بھی کہا کہ مقتدر کے لیے ایسا کرنا ناممکن نہیں جب تک متعلقہ شخص کو تشریح یا دیگر مواد کے ذریعہ جس کو وہ مقتدر کے سامنے رکھ سکے ایسی شہادت کی تائید یا تردید کرنے کا موقع نہ دیا جائے۔ یہ معاملہ واضح کرتا ہے کہ کس طرح اختیار بغیر کا وجود یا اس کا عدم وجود کسی انتظامی عمل کی ماہیت معلوم کرنے میں مدد دیتا ہے اگرچہ دونوں صورتوں میں آخری فیصلہ کا موضوع وہی امر کیوں نہ ہو۔ یہ معاملہ کسی عمل کی ماہیت کا تعین کرنے میں پیش آنے والی دشواریوں کو بھی ظاہر کرتا ہے۔ وہی عمل جو ایک سال قبل انتظامی متصور ہوا تھا اب بظاہر عدالتی خیال کیا جاتا ہے۔

ایک ماحضہ انگیز مقدمہ جس میں اختیار تمیزی کا وجود ہوتے ہوئے بھی عدالت نے عمل کو بظاہر عدالتی قرار دیا۔ گلابی گیشور راؤ بنام آندھرا پردیش زمین نقل و حمل کارپوریشن ہے۔ موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کی دفعہ ۶۸ (ج) تجویز کرتی ہے کہ جب ریاستی نقل و حمل کاروباری ادارہ اس رائے کا ہو کہ کارآمد واقعی بک خرچ اور ٹیکس سے ہم آہنگ کی ہوئی نقل و حمل کی خدمت مہیا کرنے کے لیے مفاد عامہ میں ضروری ہے کہ وہ نقل و حمل کاروبار دیگر اشخاص کو کھلی یا جزوی طور سے خارج کر کے چلا یا جائے تو وہ ایک اسکیم تیار کر کے سرکاری گزٹ میں اس کی اشاعت کر سکتی ہے۔ اس اسکیم سے متاثر ہونے والا شخص اس کے خلاف حکومت کے سامنے اعتراض دائر کر سکتا ہے اور حکومت

اس اعتراض کو سننے کے بعد اور اعتراض کرنے والے اور کاروباری ادارہ کو اس معاملہ پر سنے جانے کا موقع دینے کے بعد اس اسکیم کو منظور یا اس میں رد و بدل کر سکتی ہے۔ سہیم کورٹ کے ججوں کی اکثریت نے فیصلہ دیا کہ مقرر کی ہوئی سماعت بظاہر عدالتی نوعیت کی تھی چاہے تھی۔ عدالت نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ کاروباری ادارہ اور اعتراض کرنے والوں کے درمیان Lis یعنی نزاع تھی کیوں کہ وہ اسکیم اعتراض کرنے والوں کے ممالکانہ حقوق پر اثر انداز ہو سکتی تھی لہذا ایک مثلث قسم کی صورت پیدا ہو گئی تھی یعنی کاروباری ادارہ کی تحریک۔ اشخاص کے اعتراضات اور حکومت کا فیصلہ۔

جسٹس دانچنے اپنی اختلافی رائے میں کہا کہ اعتراض کرنے والوں اور کاروباری ادارہ کے درمیان کوئی Lis یعنی نزاع نہیں تھی۔ ان کی رائے میں حکومت کے سامنے زیرِ غور سوال یہ نہ تھا کہ آیا اشخاص کو نئی طور سے نقل و حمل کی خدمت مہیا کرنے کی اجازت دی جا سکتی ہے یا نہیں بلکہ سوال یہ تھا کہ آیا وہ اسکیم دانی کم خرچ وغیرہ تھی یا نہیں۔ یہ سنا لے اپنے اختلافی فیصلہ میں حکومت کے اس حل کو انتہائی قرار دینے کے متعدد وجوہ بیان کیے۔

اول۔ کوئی جانچ یا فارسی طریقہ حکومت کے غور کے لیے نہیں تمام گیا تھا۔ ایسی اصطلاحات جیسی کارآمد ذاتی مفاد عامہ رائے اور پالیسی کے معاملات تھے۔

دویم۔ ایکٹ میں سماعت کا مطلب یہ نہ تھا کہ اعتراض کرنے والوں سے اپنے اپنے مطالبات کا ادا کرنے کو کہا جائے بلکہ یہ تھا کہ اس اسکیم کی معقولیت اور قابلِ عمل ہونے کے متعلق معلومات فراہم کی جائیں۔

سوم۔ حکومت کا اس اسکیم سے اتنا ہی لگاؤ تھا جتنا کہ کاروباری ادارہ کو تھا جو حکومت کی تخلیق اور اس کا ایک عضو تھا۔ لہذا یہ سوال نہیں تھا کہ حکومت دو مخالف فریقوں کے مطالبات کے درمیان بہ حیثیت فیصلہ کرنے والے مقتدر کے عمل کرے۔

اختیارِ تمیزی کا عنصر بہت نمایاں ہو جاتا ہے جب قانون سے دیئے اس اختیار کو پبلک فرض یا عوام کے مفاد کی بنا پر استعمال کرتا ہو۔ یہ مبہم فقرے کسی مقتدر کو کسی مسئلہ کو کم و بیش جس طرح چاہے طے کرنے کا اختیار دے دیتے ہیں۔ قانون کی زبان اس قدر مبہم نہیں ہونی چاہیے اور مقتدر کو تنگ اور محدود دائرہ میں رہتے ہوئے عمل کرنا چاہیے ایسی کسی حالت میں

واقعات کی صورت کو مد نظر رکھتے ہوئے مقتدرہ عدالتی طور سے عمل کرنا مطلوب کر دینا چاہیے۔  
روٹو بورڈ بنام و دیات کی میں بورڈ سے کلکٹر کے رجوع کرنے پر کسی نوشتہ پر اسٹامپ محصول کی  
رقم کا تعین کرنے کے عمل کی ماہیت کا سوال پیدا ہوا تھا۔ بورڈ کے عمل کو عدالتی قرار دیتے  
ہوئے سپریم کورٹ نے کہا یہ امر کہ فیصلہ بورڈ کی رائے پر منحصر تھا کسی طرح کوئی فرق نہیں پیدا کرتا  
ہے کیونکہ کسی قانونی مسئلہ کو طے کرنا عدالتی طور سے قائم کی ہوئی رائے پر مبنی ہوتا ہے۔ مزید یہ  
کہ عدالت نے اپنی رائے یہ کہہ کر اور مستحکم کر دیا کہ اگر بورڈ کو کوئی شک تھا تو وہ اس معاملہ کو  
بانی کورٹ کو رجوع کر سکتا تھا جہاں اس کی سماعت لازمی طور سے عدالتی طرز کی ہوتی۔

دیا داتی کے مقدمہ میں جو نتیجہ نکالا گیا اس کو دو دیگر وجوہ سے بھی حق بجانب کہا جا سکتا ہے اس معاملہ سے متعلقہ ایکٹ ایک ٹیکس عائد کرنے والا قانون تھا۔ اڈیکس کے متعلق کارڈائی کے بارے میں عدالت کا نظریہ اس کو عدالتی قرار دینے کا رہا ہے۔ مزید یہ کہ وہ نتیجہ جو برائے فیصلہ بورڈ کے سامنے پیش کی گئی تھی فریقین کے تکمیل و تحریر کیے نوشتہ کی تعبیر اور اس پر ایکٹ کا اطلاق کرنا تھا۔ دوسرے الفاظ میں بورڈ کے سامنے براہ راست متعلقہ فریقین سے تعلق رکھنے والے واقعات سے نتیجہ نکالنا تھا اور بغیر ان کی سماعت کیے ہوئے کوئی نتیجہ نکال لینا غیر منصفانہ امر تھا۔

ریاست گجرات بنام کرشنا سینا میں بمبئی سینما ہاٹ ڈسٹریکٹ بندی ایکٹ ۱۹۵۲ء کے تحت بال تعمیر کرنے کے لیے عدم اغراض کا سرٹیفکیٹ دینے کے اختیار کو بظاہر عدالتی قرار دیا گیا حالانکہ اس تجویز کے تحت ریاستی حکومت کو ایسا سرٹیفکیٹ دینے یا نہ دینے کا اختیار مطلق تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ایکٹ کے تحت لائسنس دینے کا اختیار بظاہر عدالتی تھا اور اصطلاح اختیار مطلق سے لائسنس دینے والے مقتدر کو ایسا اختیار نہیں حاصل ہوتا کہ وہ اختیار کی اصلی ماہیت سے ماندگی ہوئی اس پابندی کو ہی فنا کر دے جس کا وہ تابع ہے۔

کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۳۲۹ (۲) کے تحت کسی کمپنی کے ذریعہ انتخابی ایجنٹ کے تقرر پر مرکزی حکومت کی منظوری ضروری ہے جب تک وہ شخص جس کے تقرر کی تحریک کی گئی ہو منجملہ دیگر امور کے اس کی رائے میں اس حیثیت سے تقرر کیے جانے کے لیے موزوں اور معقول نہ ہو

راشپور ڈسٹریکٹ کیپٹی بنام قانونی بورڈ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ دفعہ ۲۶ (۲) میں حوالہ دیا گیا اس کی رائے میں استعمال ہوئے ہیں ان کا یہ مطلب نہیں کہ حکومت کا داخلی اہلکار اس شخص کے موزوں ہونے یا معقول ہونے کے سوال پر فیصلہ کن ہے۔ عدالت نے واضح کیا کہ اختیار حاصل کرنے میں عدالتی طور سے عمل کرنے کا مطلب ہونا بھی شامل ہے۔

عمل اختیار تمیزی میں اگر کسی مرحلہ پر کسی معاملہ کو خارجی طور سے طے کرنا ہو تو اس معاملہ یا واقعہ کو طے کرنے کے لیے سماعت کرنا لازم ہے اور اس حد تک وہ عمل بظاہر عدالتی ہوگا۔ یو۔پی۔ (دعا رقی)، رہائش گاہ لازمی ایکٹ U.P (TEMPORARY) ACCOMMODATION ACT, ۱۹۶۲ (REBUSITION ACT) کے دفعہ ۳ ضلع مجسٹریٹ کو کسی رہائش گاہ پر کسی پبلک غرض کے لیے قبضہ کرنے کا اختیار دیتی ہے بشرطیکہ اگر وہ رہائش گاہ کسی شخص کے واقعی دخل میں ہو تو اس رائے میں کسی مناسب متبادل رہائش گاہ کا وجود ہے یا وہ متیا کر دی گئی ہے۔

داؤد احمد بنام ضلع مجسٹریٹ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ متبادل مناسب رہائش گاہ کے وجود یا اس کو مہیا کرنے کو سماعت کا موقع دینے کے بعد ہی طے کرنا چاہیے۔

مدن گوپال بنام ضلع مجسٹریٹ کے معاملہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ اس ایکٹ کے تحت پبلک غرض کے لیے متبادل رہائش گاہ کی موزونیت کے سوال پر بھی ضلع مجسٹریٹ کو رہائش گاہ کے مالک کو سنا ضروری ہے۔ یہ مقدمہ خوش حال کے مقدمے کے فیصلہ کو ہلکا کر دیتا ہے۔

سرکٹنا سینما۔ راشپور ڈسٹریکٹ اور مدن گوپال کے معاملات ظاہر کرتے ہیں کہ اب عدالتوں کا رجحان کسی عمل کو بظاہر عدالتی قرار دینے کی طرف ہے۔ اگرچہ اختیار تمیزی بھی اس میں شامل ہو۔ یہ کہنا حق بجانب ہوگا کہ اختیار تمیزی پر مبنی عمل کو بظاہر عدالتی قرار دینے کی طرف عدالتوں کے رجحان میں کچھ کمی ہونی چاہیے کسی عمل کو نہ ظاہر عدالتی یا غیر عدالتی قرار دینا ہر ایک معاملہ کے حالات پر منحصر ہوتا ہے۔

اوپر ذکر کیے ہوئے خاص وجوہ یعنی مابین فریقین نزاع، نزاعی واقعات کا خارجی طور سے انفعال اور وسیع اختیار تمیزی کے علاوہ کچھ دیگر متفرق وجوہ ہیں جن پر کسی عمل کو بظاہر عدالتی یا غیر عدالتی قرار دینے کے لیے غور کرنا چاہیے۔ یہ نیچے درج کیے جا رہے ہیں :

اگر کوئی ایکٹ انتظامی اپیل کی تجویز کرے تو اپیلی مقتدر کو بظاہر عدالتی ممتنع قرار دیا جاسکتا ہے۔  
ناگتھر ناتھ پورا نام کا شریل منضیع میں سوال پیدا ہوا کہ آیا مغربی بنگال اور آسام آب کاری  
 ایکٹ جو لائسنس داران کے سپرٹ پیجے کی ضابطہ بندی کرتا تھا کے تحت اپیلی مقتدران بظاہر  
 عدالتی تھے۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ شراب کی دکان کے لیے لائسنس پانا کوئی واقعی حق نہ تھا۔  
 اور کسی شخص کا اس کے لیے انتخاب کیا جانا انضمامیہ کے اختیار تیزی پر مبنی تھا۔ (چند صورتوں میں  
 لاٹ ڈالنا بھی تجویز کیا گیا تھا، عدالت نے اپیلی مقتدر سے اختیار کیے جانے والے طریقہ کار سے  
 نتیجہ نکالا کہ وہ بظاہر عدالتی طور سے عمل کر رہا تھا۔ یہ بات مبہم رہ گئی کہ آیا ابتدائی مقتدر بھی  
 بظاہر عدالتی ہو گا یا نہیں۔

اسی طور سے اگر کوئی مقتدر نگرانی یا نظرنانی کا اختیار استعمال کرتا ہو تو یہ امر کسی عمل  
 کو بظاہر عدالتی قرار دینے کے لیے ایک خاص قابل توجہ وجہ ہو سکتا ہے۔  
شیو جی ناتھو بھائی بنام ہند کی یونین میں کان کنی کے پٹے دینے کے متعلق مرکزی  
 حکومت کے فیصلہ کے اختیار نظرنانی کی مابینیت کا سوال پیدا ہوا۔ عدالتی (درعایت) قواعد  
 ۱۹۴۹ کے تحت ریاستی حکومت کو کان کنی کے پٹے دینے کا اختیار تھا۔ لیکن اس کے خلاف  
 رنج رسیدہ شخص مرکزی حکومت کو نظرنانی کی درخواست دے سکتا تھا۔ مرکزی حکومت  
 کے مملوک علاقوں کے لیے دو درخواست دینے والوں میں سے ایک کو ریاست نے پٹا دے دیا۔  
 دوسرے درخواست گزار نے مرکزی حکومت کو نظرنانی کی درخواست دی اور بغیر دوسرے  
 فریق کو سنے ہوئے مرکزی حکومت نے نظرنانی منظور کر دی۔ یہ فرض کرتے ہوئے کہ ریاستی  
 حکومت پٹا دینے کے معاملہ میں انتظامی عمل انجام دے رہی تھی سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ  
 مرکزی حکومت کا عمل عدالتی تھا۔ عدالت کی رائے میں پٹے دار فریق اور نظرنانی کے لیے درخواست  
 گزار کے درمیان Dis یعنی مابین نزاع تھی۔ لہذا نظرنانی کرنے والے مقتدر کا فرض  
 تھا کہ عدالتی طور سے عمل کرے۔ اس مقدمہ کا فیصلہ ریاستی عمل کی مابینیت پر کوئی روشنی نہیں  
 ڈالتا۔ یہ بحث کی جاسکتی ہے کہ چرچ کے پٹے کے لیے جدوجہد کرنے والے متعدد اشخاص میں سے  
 ایک کا انتخاب کرنا تھا ان اشخاص کے درمیان نزاع تھی لہذا ریاستی حکومت بھی بظاہر عدالتی

طریقہ سے عمل کر رہی ہوگی۔

نظر ثانی کے اختیار کا بھی بڑا ظاہر عدالتی عمل قرار دئے جانے کا امکان ہے اگرچہ اس قسم کی LISINLIR PASTS یعنی مابین فریقین نزاع جیسی شوجی کے معاملہ میں سمعی نہ بھی ہو اور دو فریق ہوں یعنی انتظامیہ اور کسی فرد کے درمیان نزاع۔ لہذا آمدنی ٹیکس کی تشخیص کے حکم کے خلاف نظر ثانی کی درخواست پر کسٹمر کا عمل نگہ رانی عدالتی قرار دیا گیا — پناہ گزیران (مطاببات) انسانی ایکٹ (DISPLACED PERSONS (CLAIMS SUPPLEMENTARY ACT) کی دفعہ ۱ کے تحت حکومت کو خود اپنے انتخاب پر نظر ثانی کرنے کا اختیار ہے۔ جسٹس سنگھ سلو جا بنام اعلیٰ بندوبست کسٹمرز میں قرار دیا گیا ہے کہ کسی مالدینا مطالبہ کی بابت اختیارات کا استعمال بغیر دعویدار کو نگہ رانی کیے جانے کی نوٹس دیئے نہیں کیا جاسکتا ہے متعدد موقعوں پر عدالتوں نے اصرار کیا ہے کہ قبل اس کے کہ کوئی مقتدر عدالتی عمل انجام دے اس کو فریقوں کو متاثر کرنے والے امور کو فیصلہ کرنے کا اختیار حاصل ہونا لازم ہے۔ دوسرے الفاظ میں اس مقتدر کو اس معاملہ کو قطعی طور سے فیصلہ کرنے کا اختیار ہونا چاہیے مگر اہل کے حق کے تابع اگر کوئی ایسا حق ہو)

راٹم کشن ڈالما بنام جسٹس نند وکر میں بیان کیے ہوئے فعل بجا کا عرضی گنڈہ نے ارتکاب کیے جانے کی تحقیقات کرنے کی غرض سے تحقیقاتی کمیشن ایکٹ ۱۹۵۲ کے تحت تقرر کیے ہوئے تحقیقاتی کمیشن کے اختیار کی ماہیت کا سوال پیدا کیا تھا۔ اس بحث کی تردید کرتے ہوئے کہ وہ کمیشن عدالتی افعال انجام دے رہا تھا۔ سپریم کورٹ نے کہا :-

”اس کمیشن کو اس مفہوم میں اختیار انحصال نہیں ہے کہ وہ کوئی ایسا حکم صادر کرے جو بذات خود PROPRIO VIGORE قابل نفاذ ہو۔ بذات خود قابل نفاذ نہ ہونے والے اور تعویذی اثر نہ رکھنے والے فیصلوں اور ان فیصلوں کے دعویمان جو فوری طور سے یا کسی عمل کے کیے جانے کے بعد قابل نفاذ ہوں امتیاز کرنا لازم ہے۔ لہذا ہوں کہ زیر غور کمیشن کا کام محض تحقیقاتی کر کے اور اپنی رائے اور سفارش مدد کرنا ہے بغیر ان کو نفاذ کرنے کا اختیار کہتے ہوئے اس کی تحقیقات یا رپورٹ عدالتی نہیں کہی جاسکتی ہے پھر میں اگر کوئی مقتدر اصطلاحی مفہوم میں کسی معاملہ

کو قطعی طور سے فیصلہ کرنے کا اختیار نہ بھی رکھتا ہو وہ عدالتی عمل انجام دینے والا مستقیم ہو سکتا ہے اگر واقعی یا نفس اختیار کے تحت وہ ایسا کرتا ہو۔ صنعتی نزاعات ایکٹ، ۱۹۴۷ء کے تحت صنعتی ٹریڈ یونل کا فیصلہ خود بخود آجیران اور اجیران پر قابل پابندی نہیں ہوتا ہے۔ جب تک محکمہ اس کا اعلان نہ کرے۔ متعلقہ قانونی الفاظ یہ ہیں: حکومت تحریری حکم کے ذریعہ اس فیصلہ کے قابل پابندی ہونے کا اعلان کرے گی۔

ایک صورت جس سے - سماعت کا اخراج فرض کر لیا جاتا ہے یہ ہے کہ جب انتظامی عمل قانون سازی کو مامیت کا جو - مثال کے طور پر قواعد سازی میں یہ عموماً فرض کر لیا جاتا ہے کہ کوئی سماعت نہیں کی جاسکتی جب تک قانون نے خود اس کو مطلوب نہ کر دیا ہو - اس کے آگے یہ صورت واضح نہیں ہے خصوصاً ایسی تفویض قانون سازی کے متعلق جیسے تعین قیمت - اس کے متعلق دو غور طلب امد - پیا جوتے ہیں - اولاً کسی شے کے بنانے میں لاگت - اور دویم وہ شرح منافع جس کی صنعت ہر کو اجازت دی جاسکے بقائے انصاف یہ ہے کہ لاگت کا تعین بغیر صنعت کار کو سنے ہوئے نہیں کرنا چاہیے کیونکہ اس کا تعلق براہ راست اس سے ہوتا ہے -

دفاع ہند قواعد ۱۹۶۴ء کے تحت انتظامیہ کے جاری کیے ہوئے ایک اظہار نامہ کے ذریعہ چند ملازمین "عوامی تحفظ اور رسد و قوم کی زندگی کے لیے خدمات کو قائم رکھنے" کی غرض سے ازنی قرار دیئے گئے۔ دیگر اظہار نامہ کے ذریعہ ۴۰۰ روپے تک مشاہرہ ملنے والے کام گران اور وزائن فردی بہرہ مامور کام گران کو ایک معین اخراجات زندگی بھتا دینے کا حکم صادر کیا گیا۔ پہلے اظہار نامہ میں سماعت کا کوئی سوال نہیں پیدا ہوا مگر دوسرے کی بابت سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس کے جاری کرنے کے قبل مفادات سے مشورہ کرنا ضروری تھا۔ کیوں کہ اس کا اثر یہ تھا کہ وہ معاہدے یا صنعتی فیصلوں کے ذریعہ قائم کیے ہوئے صنعتی تعلقات میں خلل پیدا کرتا تھا۔ اگرچہ ہنگامی حالات کی موجودگی کی وجہ سے عدالت اس انتظامیہ عمل کو بظاہر عدالتی قرار دینے سے باز رہی لیکن اگر عدالت کے نظریہ پر مجموعی طور سے غور کیا جائے تو معلوم ہو گا کہ اگر ہنگامی حالات کا وجود نہ ہوتا تو وہ ایسا قرار دیتی۔

یہاں اس کا بھی ذکر کر دینا چاہیے کہ بسا اوقات عمل قانون سازی سے سماعت کو خارج کرنے کی کوشش اس بنا پر بھی کی جاتی ہے کہ خود قانون سازیہ قوانین وضع کرتے وقت ایسا نہیں کرتی۔ اس کے برخلاف کہا جاسکتا ہے کہ یہ مثال درست نہیں ہے کیونکہ قانون سازیہ عوام کے نمائندگان پر مشتمل ہوتی ہے اور یہ امر مطلقاً انسانی کے خلاف تحفظ بنیاد کرنا ہے۔

اگر کوئی ایکٹ ایک صورت میں سماعت کی تجویز کرے اور کسی دوسری صورت میں اس کی بابت خاموش ہو تو اس دوسری صورت کے تحت کارروائی انتظامیہ متصور ہوگی۔ سپریم کورٹ نے اس اصول کا راولپنڈی سے شام بنام ریاست ایم پی میں اطلاق کیا۔ سی۔ پی اور بہار میونسپلٹی ایکٹ ۱۹۲۲ء کی دفعہ ۵۳ (الف) کے تحت اگر میونسپلٹی کیٹی قانون سے عائد کیے ہوئے فرائض کو بخوبی انجام دینے کے قابل نہ سمجھی جائے اور حکومت کی رائے میں کیٹی کے انتظام کی اصلاح ایک سرکاری ملازم کا بحیثیت ناظم تقرر کرنے سے ہو سکتی ہو تو گورنر میں شائع کیے ہوئے حکم کے ذریعہ جس میں ایسا کرنے کی وجہ بھی درج ہوں حکومت کسی محدود مدت کے لیے ایسا کر سکتی ہے۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۵ کے تحت اگر کوئی کیٹی ان فرائض کو انجام دینے کے لیے قابل نہ ہو تو حکومت اس کیٹی کو وجہ ظاہر کرنے کا مناسب موقع دینے کے بعد اس کو فسخ کر سکتی ہے۔ لہذا



جب کہ دفعہ ۵ صراحت کے ساتھ سماعت کی تجویز کرتی ہے دفعہ ۵۳ الف اس طریقہ کار کی بابت خاموش ہے۔ ان حالات کی بنا پر عدالت نے فیصلہ دیا کہ جب کہ حکومت کو دفعہ ۵۷ کے تحت بغاوت پر عدالتی طور سے عمل کرنا تھا ایسا عمل دفعہ ۵۳ الف کے تحت مطلوب نہ تھا۔ عدالت کے سامنے یہ بحث کی گئی کہ کسی ناظم کا تقرر کرنا یا نہ کرنا حکومت کے داخلی اطمینان پر مبنی تھا لیکن اس امر کا فیصلہ کرنے کے قبل یہ طے کرنا ضروری تھا کہ آیا کمیٹی اپنا فرض انجام دینے کے قابل ہے یا نہیں اور یہ معاملہ جس کو قابل انفصال کہا جاسکتا ہے اختیار تیزی کے استعمال کی بنیاد تھا اور اس امر کا فیصلہ حکومت کے داخلی اطمینان پر نہیں چھوڑا گیا تھا لہذا اگرچہ آخری عمل انتظامی جو پھر بھی قابل انفصال معاملہ کو طے کرنے کے عمل کو عدالتی قرار دینا چاہیے۔ عدالت نے اس بحث کو تسلیم کرنے سے انکار کر دیا کیوں کہ ایکٹ نے کوئی ہدایت یا اشارہ اس طریقہ یا طرز کا نہیں دیا جس سے اس امر کو طے کرنا ہو۔ دفعات ۵۳ الف اور ۵۷ میں اس قسم کی دو طرفی تقسیم دینی ایک سماعت کی بابت خاموش رہنا اور دوسری کا اس کی بابت تجویز کرنا، کا نتیجہ یہ قرار دیا گیا کہ قانون ساز یہ پہلے مرحلہ پر سماعت نہیں چاہتی تھی۔ عدالت نے مزید اپنے نتیجہ کو یہ کہہ کر مستحکم کیا کہ دفعہ ۵۳ الف سے عاجل حکومتی عمل مطلوب تھا اور اس کے تحت صادر کیا ہوا حکم کم شدید کم اثر اور محدود مدت کے لیے تھا اور پر ذکر کیے ہوئے قوانین میں دو طرفی تقسیم سے اخذ کیا ہوا اصول اخراج سماعت زیر غور مسئلہ کو طے کرنے کے لیے ایک جداتی معیار ہے۔ لیکن اس اصول کا اطلاق معمول کے طور پر اطلاق نہیں۔ بلکہ بہت احتیاط سے کیا جانا چاہیے۔ اس کا امکان ہے کہ یہ اخراج سماعت کسی پیش بینی کی وجہ سے نہ ہو بلکہ اس کی وجہ صرف اتفاق یا مسودہ سازان کی بھول ہو۔ لہذا ہر حال کو اس کے واقعات و حالات کی بنا پر طے کرنا چاہیے۔ یہ سوال مدنظر رکھتے ہوئے کہ کہیں سماعت کا موقع دینے سے انکار کی وجہ سے انصافی یا غیر مطابقت پیدا کرنا نہ ہو متاثر ہونے والے حقوق اور ان کے متعلق عمل کی ماہیت سے جانے کے حق کو تسلیم کرنے یا اس سے انکار کرنے کے لیے قابل غور اہم امور ہیں۔

اسی طرح ایکٹ میں استعمال کیے ہوئے الفاظ ”قبضہ کرتے“ تشخیص کرنے کے درمیان دو طرفی تقسیم جو بھی لائیکچر نے یہ قرار دیتے ہوئے قائم کی کہ ”فیصلہ کرے“ کے الفاظ کسی سزا کو مائد کرنے کے لیے بغاوت پر عدالتی عمل ظاہر کرتے ہیں۔ اور ”تشخیص کرنے“ کے الفاظ کسی معمول کو مائد کرنے کے لیے انتظامی عمل ظاہر کرتے ہیں، لفظیات اور بار کی پر بہت زیادہ

معنی ہے مسودہ سازان اپنے الفاظ کو اتنے احتیاط سے نہیں استعمال کرتے ہیں کہ لوگوں کو ایسے نفعاتی قسم کے طریقہ سے ان کے حق سے محروم کر دیں۔

اگر امور کی کثیر تعداد کو برتنے والے مقتدر سے سماعت کا موقع دینا مطلوب ہو تو وہ اپنا فرض انجام نہیں دے سکے گا۔ لہذا یہ بھی کسی عمل کو انتظامیہ قرار دینے کی وجہ ہو سکتی ہے۔ لیکن گفشیام کے معاملہ میں کسی بحث کو تسلیم نہیں کیا گیا۔ وہاں صرف یہ مطلوب تھا کہ فریق کو اپنے معاملہ کو پیش کرنے کا معقول موقع دیا جائے۔ بہر حال سماعت کے معاملہ کی لوچ اور لچک کے معاملہ کی ایک حد ہوتی ہے۔ اگر کسی مقتدر کے زیر غور معاملات کی تعداد بہت زیادہ ہو تو اس کا پتہ ہوتی نہیں کہ اسے کس سماعت کا بھی مطلوب ہونا اس کے عمل میں رکاوٹ پیدا کر سکتا ہے۔ یہاں یہ سمجھاؤ دینا مناسب ہو گا کہ اگر انتظامی دشواریوں کی وجہ سے ابتدائی مرحلہ پر سماعت عملی طور سے ممکن نہ بھی ہو تو پہلے کے مرحلہ پر تقاضائے انصاف کی رو سے سماعت کا موقع دینا چاہیے جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے کوئی عمل ابتدائی مرحلہ پر انتظامی قرار دیا جاسکتا ہے اگرچہ آخری مرحلہ پر وہ ایسا نہ قرار دیا گیا ہو۔

سماعت کو نزدیک کیا جاسکتا ہے جب مفاد عامہ عوامی صحت یا عوامی اخلاق کے مفاد میں کوئی فوری عمل کرنا چاہو۔ ایسی صورت میں سماعت انتظامی عمل میں تاخیر پیدا کر سکتی ہے لہذا اس مقصد کے ہی فوت ہو جانے کا احتمال ہو جاتا ہے جس کے لیے سماعت کرنی ہو۔ لہذا فوری ہنگامی حالات میں افراد کو بغیر سماعت قوم کو حملہ سے بچانے کے لیے ان کی صرف شدید سرگرمیوں کی وجہ سے نظر بند کرنا پڑتا ہے۔ جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے۔ دفاع ہند قواعد کے تحت نظر بند کرنے کے عمل کو انتظامی قرار دیا گیا ہے۔ چند مثالیں ان حالات کی جہاں اکثر فوری عمل کرنا پڑتا ہے یہ ہیں۔  
جانیداد کو آگ سے بچانے کے سلسلہ میں منہدم کرنا۔ وبائی پودوں مویشیوں کو تلف کرنا۔  
مضر صحت غذا کو تلف کرنا وغیرہ۔ انتظامی عمل کی فوری ضرورت کی وجہ سے ایسے حالات میں سماعت کرنا ممکن نہیں ہوتا۔ ایسی صورت میں فوری طور سے اور تیزی سے عمل کرنے کو واقعات کی صدا پر ترجیح ہوتی ہے۔

انگریزی اور امریکی مقدمات میں صرف استحقاق سے انکار اور حقوق سے محرومی کے درمیان اس میں امتیاز کیا گیا ہے۔ پہلی صورت میں کوئی سماعت نہیں کی جاتی۔

ہکاؤڈ علی بنام جیاراتی میں سیلون میں کپڑے کنزہ کرنے ایک کپڑے کے کاروبار کے لاسٹوں کو منسوخ کر دیا اس بنا پر کہ وہ لائسنس دار بحیثیت ایسے کاروباری کے برقرار رکھے جانے کے قابل نہ تھا اور اس کی کوئی سماعت نہیں کی گئی تھی۔ پریوی کونسل نے فیصلہ دیا کہ "کنزہ لبر استحقاق واپس لینے میں صرف انتظامی عمل کر رہا تھا" دوسرے انگریزی معاملہ آر بنام میٹروپولین پولیس کمشنر میں ایک جیب ڈرائیور کا لائسنس بد اطواری کی وجہ سے بغیر اس پہ لگائے ہوئے جیم کی تردید کے ایسے سے جانے کا موقع دیئے رد کر دیا گیا تھا یہ قرار پایا کہ دیا ہوا لائسنس اجازت کے بجز کچھ نہیں تھا اور اس کو کسی وقت بھی دینے والا مقتدر رد کر سکتا تھا۔ لہذا وہ عدالتی عمل نہ تھا مگر ان دو مقدمات کا اثر ان کے بعد کے مقدمہ راج بنام بالڈوک کی وجہ سے ہلکا پڑ گیا۔

امریکہ میں استحقاق کے اصول کا سماعت کے طریقہ کار کو غارت کرنے کی غرض سے اعلان کیا جاتا ہے۔ مثلاً ایسے چند معاملات جیسے کسی غیر ملکی کے امریکہ میں داخل ہونے کی ممانعت مختلف اعراض کے لیے دہیے شراب خانے ناچ گھر تھیٹر ڈرائیونگ وغیرہ، دیئے ہوئے لائسنس کو رد کرنا اور سرکاری ملازمت سے محرومی۔ ان دونوں ممالک میں استحقاق کی بنا پر سماعت کیے جانے کے حق سے انکار کرنے پر بہت اعتراضات کیے گئے ہیں۔ اگر کوئی عمل استحقاق کے زمرہ میں بھی آتا ہو تب بھی وہ جائز ہوتا ہے کیوں کہ قانون نے اس کی عملیہ کی اجازت کے تابعاً جازت دی ہے۔ ان افعال کا بھی سرکاری ملازمین کی مطلق العنانی اور اختیار کے استعمال بجا سے انتہائی تحفظ کرنا چاہیے جتنا کہ دیگر افعال کا ہوتا ہے۔ کاروبار میں لائسنس کی صورت میں لائسنس دار نے کافی لاگت لگا کر اپنے کھرو بار کو ترقی دی ہوگی۔ دیگر امر کی بابت دیئے ہوئے لائسنس کی صورت میں کسی شخص کا تمام ذریعہ معاش اس امر پر منحصر ہو سکتا ہے۔ لہذا اس کے لائسنس کا رد کیا جانا اس کے لیے ایک حادثہ عظیم ہو سکتا ہے۔ لہذا اس کے لائسنس کو بغیر اس کو سننے ہوئے رد کر دینا خلاف عقل امر ہوگا۔

خوش قسمتی سے ہند کے مقدمات اس استحقاق حق کی دو طرفہ تقسیم سے پاک ہیں۔ استحقاق کی بنا پر - اذیت سے انکار کرنا دستور کی دفعہ ۱۹ میں درج بنیادی حقوق یا تخفیف رتبہ کے معاملہ میں طریقہ کار نہ تنہا کی تجویز کرتا ہے۔ لائسنس دینے اور خصوصاً اس کو

رہ کرنے کے عمل کے متعلق ہدایتوں کا بہت زیادہ رجحان اس کو بہ ظاہر عدالتی قرار دینے کی طرف ہے۔

اسلحا ایکٹ کی دفعہ ۱۳۱ کے تحت لائسنس دینے والا مقتدر لائسنس کو رد کر سکتا ہے اگر اس کی رائے میں ایسا کرنا عوامی امن کے تحفظ یا عوامی حفاظت کے لیے ضروری ہو۔ متعدد ہائی کورٹوں نے اس عمل کو ظاہر عدالتی قرار دیا ہے۔ مہاتیر پرشاد خشتوش کار بنام پوپی میں تمہارتی لائسنس کی تسخیر کے عمل کو ظاہر عدالتی قرار دیا گیا ہے۔

میر شوق نجھال بنام بودامیں ہوٹل چلانے کے لائسنس کی بغیر لائسنس دار کو سنے جانے کا موقعہ دینے سے تجدد کرنے سے انکار کرنے کے عمل کو ناقص قرار دیا گیا ہے۔

## مندرجہ بالا پیر عام اظہار رائے

انضامی قانون کے پہلوؤں میں سے ایک نہایت ہی غیر متعین اور مبہم پہلو کسی عمل کو "ظاہر قانونی قرار دینا ہے۔ یہ دشواری اس وجہ سے پیدا ہوتی ہے کہ مظاہر عدالتی کا لیبلس کے تمام عناصر اور نتائج کے ساتھ مختلف اقسام کے گوناگون حالات پر لگا دیا جاتا ہے۔ وہ عمل جسے کسی تادیبی کارروائی میں مقتدر کو کسی ملازم کے خلاف کرنا ہوتا ہے اس سے مختلف ہے جسے حکومت کو کسی قومیاے جانے کے منصوبہ پر بس میں کسی فرد کے ساتھ کیے جانے والا برتاؤ غور طلب معاملات میں سے ایک ہوتا ہے، منظوری دینے میں کرنا ہوتا ہے۔ ایسا اغلب ہے کہ ان چند معاملات میں جن میں عدلیہ نے انضامی افعال کو ظاہر عدالتی قرار دیا ہے عدالتی عمل کے جملہ عناصر موجود نہ ہوں۔ لہذا جب کہ سرکاری ملازمین کے خلاف کارروائی میں ظاہر عدالتی عمل کی بنیادی خصوصیات پر یعنی نوٹس سماعت پر شمول شہادت جرح اور اخیر میں عدم ثبوت کی بنا پر انضامی کے فیصلہ کا قابل نظر ثانی ہونا، عمل کو لازماً ہے اس طریقہ کار کو گولائی کے معاملہ سے ظاہر ہوتی صورت میں اختیار نہیں کیا جاتا ہے۔

جب کوئی اختیار تیزی پر مبنی عمل کو مثلاً مفاد عامہ میں عمل کرنا یا ظاہر عدالتی قرار دیا جائے

تو منصفانہ سماعت کے تمام عناصر پر عمل کرنا دشوار ہو جاتا ہے۔ واقعہ یہ ہے کہ تینا ہی وسیع اختیار تیزی ہوتا ہے اتنا ہی سماعت کے کم ہونے اور فنا کے حد تک پہنچ جانے کا احتمال ہوتا ہے۔ اگر سماعت واقعی نقطہ فنا تک پہنچ جائے تو یہ کہنا حق بجانب ہوگا کہ منصفانہ سماعت کرنے کی بالکل ذمہ داری نہیں ہے۔

لیکن عوامی مفاد اور پبلک پالیسی کے متعلق اختیار تیزی کے معاملہ میں جہاں کسی شخص کا حق متاثر ہوتا ہے اس زمانہ کا عدالتی رجحان اس اختیار کے غلط استعمال کے خلاف تحفظ کی غرض سے کسی قسم کی سماعت پر مصر ہونے کی جانب ہے اور اس امر کو وہ کسی عمل کو نظائر عدالتی قرار دے کر مطلوب کر دیتی ہے۔

گلابی کا معاملہ انتظامی قانون کے اس پہلو کو پراثر طور سے ظاہر کر دیتا ہے جیسا کہ اوپر بیان کیا جا چکا ہے۔ حکومت کے سامنے زیر غور مسئلہ یہ تھا کہ آیا نقل و حمل کی خدمت کو قومپانے سے ایک کارآمد واقعی کم خرچ اور ٹھیک سے ہم آہنگ کی ہوئی خدمت مہیا کی جاسکتی ہے اور بیرائے اور پالیسی کے معاملات تھے۔ اس عمل کو نظائر عدالتی قرار دے کر عدالت نے انصاف کے دو معیارات پر اصرار کیا۔ یعنی تعصب و جانب داری اور اسی ایک مقتدر کے سماعت کر لے اور فیصلہ دینے کی برائی سے نجات دینا۔ لیکن یہ بنیادی اصول مل نہ ہو سکا کہ آیا حکومت کو قومپانے کے سوال پر غور کرتے وقت صرف اس کے سامنے سماعت کے ذریعہ پیش کی ہوئی شہادت پر ہی اکتفا کرنا چاہیے یا دیگر طور سے دست یاب ہوئے مواد پر بھی غور کرنا چاہیے اور آیا سماعت کے ذریعہ فراہم کیا ہوا مواد حکومت کے آخری فیصلہ کے لیے غور طلب امور میں سے صرف ایک ہونا چاہیے۔ مزید یہ کہ ایسی صورت میں کیا کوئی مقتدر محکمہ کے اندر ہی سے معلومات فراہم کر سکتا ہے اور آخری فیصلہ کے لیے فریقوں کے پس پشت مشورہ کر سکتا ہے؟

باؤسنگ ایکٹ کے تحت وزیر کی دی ہوئی نکاسی مال کی اجازت یا خریدنے کے حکم کے متعلق جہاں وہ وزیر آخری فیصلہ کن مقتدر تھا مگر اس کی جانب سے کسی انسپکٹر کو مقامی تحقیقات کرنی تھی یہ سوال پیدا ہوا کہ کیا انتظامی کارروائی کے دوسرے مرحلے ہو سکتے تھے پہلا جس میں سماعت کی جائے یعنی نظائر عدالتی اور دوسرا آخری فیصلہ یعنی انتظامی عمل۔

چند معاملات میں کارروائی کو دوسرے مرحلوں میں تقسیم کرنا ممکن ہو سکتا ہے مثلاً سرکاری ملازم کے خلاف تا دہی کارروائی۔ ایسی کارروائی میں مقتدر کے لیے زیر غور دو معاملات

ہوتے ہیں۔ ایک بد اطواری کا جس کو خارجی طور سے اس شخص کی سماعت کے بعد طے کرنا ہوتا ہے اور دوسرا سزا عائد کرنے کا جس میں مقتدر کو اختیار تیزی پر عمل کرنا ہوتا ہے۔ لیکن آراضی کو جبراً خریدنے یا ریاست کی بس چلانے کی خدمت کو منظور کرنے کے معاملات میں پورا سوال ایک ہی ہوتا ہے۔ یعنی حکم صادر کرنا مفاد عامہ ہے یا نہیں۔ اس معاملہ کے کسی مرحلہ میں بنیادی سوال یعنی اعتراضات کرنے والوں اور مقتدر کے درمیان نزاع کا نہیں پیدا ہوتا ہے۔

تحقیقات کی غرض صرف یہ ہوتی ہے کہ مقتدر کے لیے جملہ معلومات فراہم کر لیے جائیں نہ یہ کہ مقتدر اور اعتراض کنندگان کے درمیان کسی نزاع کا فیصلہ کیا جائے۔ سماعت اس قسم کی ہونی چاہیے کہ اس معاملہ کے متعلق تمام بحث اس کے جملہ پہلو اور پیدا ہونے والے مسائل پر پوری طور سے غور کیا جاسکے تاکہ حکومت عقلی طور سے فیصلہ اور تمام متعلقہ معاملات کی بنا پر عمل کر سکے۔ بنیادی مطلوبہ امر یہ ہے کہ اعتراض کنندگان اپنے اعتراضات کی تائید میں ضروری دلائل اور مواد کو مرتب کر سکیں۔ اور لہذا سماعت باقاعدہ اور پُر معنی ہونی چاہیے۔ جب کسی مقتدر کو مکمل طور سے حالات سے مطلع کر دیا جائے تو توقع یہ ہوتی ہے کہ وہ ایسا فیصلہ کرے گا جو حالات کو مد نظر رکھتے ہوئے درست ہوگا۔ اکثر فیصلے درست نہیں ہوتے کیونکہ مقتدر ان کو متعلقہ امور سے لاعلم ہوتے ہوئے کرتا ہے۔ شاید گلابی کے معاملہ میں اکثریت کی رائے نے اس مقصد کو حاصل کرنے کے خیال سے اس عمل کو نظائر عدالتی قرار دیا۔

اگرچہ آخری فیصلہ اختیار تیزی کی بنا پر ہی کیا جائے، پھر بھی عدالت خود کر سکتی ہے کہ فیصلہ کے قبل سماعت کی جائے تاکہ مقتدر جملہ حالات اور واقعات کا بخوبی جائزہ لے کر فیصلہ کر سکے۔ اس اصول کو اختیار کرنے سے نظائر عدالتی اور انتظامیہ عمل کے درمیان مصنوعی امتیاز کا ترک کرنا اور سنے جانے کے حق کو اس امتیاز سے آزاد کرنا ضروری ہو جائے گا۔

انگلینڈ میں ابھی تک یہ امر بعید از شبہ نہیں ہے کہ آیا ہاؤسنگ ایکٹ کے تحت نکاس اور لازمی خرید کے حکم کی بابت کارروائی انتظامیہ یعنی یا نظائر عدالتی۔ یہ کہا گیا ہے کہ ایسی کارروائی میں وزیر کا حکم انتظامیہ ہے مگر صرف اس امر کے تابع کہ کسی مخصوص مرحلہ پر اور کسی مخصوص اور محدود غرض کے لیے اس کی انتظامی مابہت پر ایک ایسی مابہت قائم کر دی جاتی ہے جس کو کشادہ الفاظ میں "نظائر عدالتی" کہا جاتا ہے۔

ان کارروائیوں کی ترتیب اور تقسیم کے مسئلہ پر بھی فرینک کیٹی نے غور کیا اور اس کا

نظر یہ ہے :-  
 ہم نے یہ عام نتیجہ نکالا کہ یہ کارروائیاں نہ خالص انتظامی اور نہ خالص عدالتی کہی جاسکتی ہیں۔ وہ خالص انتظامی نہیں ہیں کیوں کہ ان میں فیصلہ کے قبل ایک ایسے خاص طریقہ کار کو اختیار کرنے کی تجویز ہے جو عموماً انتظامی طریق عمل میں نہیں پائی جاتی ہے اور اس وجہ سے بھی کہ اس طریقہ کار میں کسی مسئلہ کو عوام کے سامنے جانچنا پڑتا ہے برخلاف اس کے کہ وہ خالص عدالتی بھی نہیں ہے کیوں کہ آخری فیصلہ صرف قواعد کا اطلاق کر کے ہی نہیں کیا جاتا بلکہ عوامی اور نجی مفادات کے درمیان توازن پیدا کرنے کے لیے وسیع اختیار تیزی کا استعمال کرنا ضروری ہوتا ہے لہذا اس امر پر کوئی بھی انتہائی نظریہ قابل پذیرائی نہیں ہے۔  
 کمیشن نے اصرار کیا کہ ان کارروائیوں کو فرد اور انتظامیہ دونوں کے نقطہ نظر سے معقول ہونا چاہیے۔

بند کی عدالتوں کی دو طرفہ دشواری کو جینیٹ لال امرت لال بنام الپ ان رانا میں سپریم کورٹ کا فیصلہ بخوبی ظاہر کرتا ہے۔ یہ معاملہ گلا جلی کے معاملہ کے بعد کا ہے۔ اس معاملہ میں ان اعتراض کنندگان کی سماعت کو جن کی آراضی حاصل کی جا رہی تھی انتظامیہ قرار دیا گیا۔ انتظامی اختیار کو عدالتی یا انتظامیہ قرار دینے کے لیے بنیادی اصول کے طرہ امتیازی ہونے کو مد نظر رکھتے ہوئے یہ تحریک کی جا رہی ہے کہ عدلیہ کو تجویز کرنا چاہیے کہ آیا بغیر کسی عمل کو نظائر عدالتی قرار دیتے ہوئے حالات کی مناسبت سے کسی قسم کی سماعت پر مصر ہونا چاہیے یا نہیں معلوم ہوتا ہے کہ اس تحریک کی بنیاد سپریم کورٹ نے ریاست آسام بنام بھارت کلا بھندار میں اپنے اہم فیصلہ سے قائم کی ہے۔ اس معاملہ میں کسی قسم کا مشورہ کیا گیا تھا مگر وہ کافی نہیں قرار دیا گیا۔ اور اس وجہ سے عدالت نے حکومت کے حکم کو رد کر دیا۔ اس تحریک کے نظریہ کے تحت کسی عمل کو پہلے نظائر عدالتی قرار دے کر اس میں طریقہ کارانہ تحقیقات پڑھنے کے بجائے عدالت پہلے مرحلہ کو نظر انداز کر کے براہ راست اور فی الفور دوسرے مرحلہ پر پہنچ سکتی ہے۔  
کرائی پاک بنام ہند کی یونین میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اگرچہ انتظامی کمیشن کا کسی شخص کو حکومت کی ملازمت کے لیے منتخب کرنے کا عمل انتظامی تھا پھر بھی کمیشن کو بغیر تعصب عمل کرنا

تھا۔ اس طور سے عدالت نے قدرتی انصاف کے اصول کا انتظامی کارروائی پر اطلاقی کید عدالت نے کہا۔

انتظامی اختیار اور بظاہر عدالتی اختیار کے درمیان تقابلی سطر بہت باریک ہے اور وہ رفتہ رفتہ مٹی جا رہی ہے۔ حکومت قانون کے تصور کا جواز ہی فنا ہو جائے گا۔ اگر حکومت کے کارکنان پر اپنے فرائض منصبی کی بجا اور منصفانہ طور سے انجام دہی کی بندش نہ عائد کر دی جائے۔

عدالتی طور سے عمل کرنے کا مطلب اس کے سوا کچھ نہیں ہے کہ کسی معاملہ میں منصفانہ اور واجب اور بجا طور سے عمل کیا جائے نہ کہ مطلق العنانی اور من مانی طور سے۔ اور گزشتہ چند سالوں کے دوران ”بظاہر عدالتی“ تصور میں ایک عظیم تغیر پیدا ہو گیا ہے۔ جو عمل چند سال قبل انتظامی تصور ہوتا تھا اب بظاہر عدالتی قرار دیا جانے لگا۔

دیگر جگہ عدالت نے کہا ”قدرتی انصاف کا اتنی بندرت تک وسیع ہوتا جا رہا ہے تذکرہ بالانظر کے دو پہلو ہیں (۱) منصفانہ طور سے عمل کرنے کا فرض ہر مقتدر پر عائد ہوتا ہے خواہ وہ انتظامیہ مقتدر ہو خواہ بظاہر عدالتی۔ (۲) زمانہ حال میں ”بظاہر عدالتی“ تصور وسیع ہوتا جا رہا ہے۔ دوسرے بھی ایسے مقدمات ہیں جہاں عدالتیں تغیر کے عمل کو بظاہر عدالتی قرار دے کر سماعت پر مہمصر ہوتی ہیں۔ سی۔ بی۔ بوردنگ اور لاجنگ ہاؤس بنام میسور میں عدالت نے قرار دیا کہ اقل ترین اجرت ایکٹ کی دفعہ ۵ دہ سے دیئے ہوئے اقل ترین اجرت کو مستحق کرنے کے اختیار کے بظاہر عدالتی یا انتظامیہ ہونے کے سوال پر غور کرنے کی ضرورت نہیں ہے کیونکہ حکومت کو بہر حال قدرتی انصاف کے اصول پر عمل کرنا تھا۔

زیادہ تر مقدمات میں اب بھی عدالتیں کسی عمل کو بظاہر عدالتی یا انتظامیہ قرار دیتی ہیں اگرچہ واقعہ یہ ہے کہ عدالتیں اب کسی عمل کو بظاہر عدالتی قرار دینے میں کشادہ نظر اختیار کرنے لگی ہیں۔

انگلینڈ میں بالڈون کے معاملہ نے یہ اصول قائم کیا کہ کسی مقتدر سے قدرتی انصاف کے اصول کا اختیار کرنا مطلوب ہے اگرچہ وہ اختیار جو وہ استعمال کرے عدالتی مابین کا نہ سمجھی ہو۔



اس مقدمہ کی بابت یہ رائے ہے کہ ”اس کے بعد لیل کا شعور اور احساس احوال الفاظ پرستی عدالتی انتظامیہ قانون کے اصول کا کم نمایاں عنصر ہو سکتا ہے۔ یہ ایک خوشگوار رجحان ہے لیکن ایسی صورت میں عدالتی نظریہ بہت زیادہ طبعیت ہے۔ جہاں اگرچہ *ANDI ALTRAM PARTIM* (یعنی فیصلہ کے قبل فریقین کو سننا ضروری ہے) کے اصول کا پوری طور سے اطلاق نہ بھی ہوتا ہو وہاں بھی اس میں مطلق انصاف کے خلاف تحفظ قائم کرنے کے لیے کسی قسم کی سماعت مدکار ہوتی ہے۔ اس سلسلہ میں انگلینڈ کے ایک دیگر مقدمہ *ان۔ دی۔ ایچ۔ کے* (ایک بچہ کا ذکر کرنا مناسب ہو گا۔ اس میں کہا گیا ہے کہ اگر چنانچہ انتظامی مقدمہ عدالتی طور سے نہ بھی عمل کرتا ہو پھر بھی اس کے مفصلانہ طور سے دینی بجائے طریقہ کار اختیار کرتے ہوئے عمل کرتا ہے۔

یہاں یہ کہنا بے موقع نہ ہو گا کہ اگر عدالتوں کا ٹرینڈ ہوتا ہو اور جہاں اس نظریہ کی طرف ہو بھی جائے کہ سماعت کسی عمل کو ظاہر عدالتی قرار دینے پر منحصر نہیں ہے اور انتظامی مقدمہ کو بھی چند حالات میں سماعت کرنی چاہیے۔ تو اگر عدالتیں مصنوعی اسلوب بیان اور امتیاز کو دور کر کے اس مزاحمت کو ہٹا بھی دیں جن کا انھیں آج کل کسی مقدمہ سے ان حالات میں سماعت کو مطلوب کرنے میں سامنا کرنا پڑتا ہے۔ جہاں ظاہر عدالتی قسم کی سماعت نہیں کی جاتی تب بھی ان کی وہ دشواریاں دور نہیں ہوں گی جو ایسے حالات کو متعین کرنے میں پیش آتی ہیں جہاں *(ANDI ALTRAM PARTIM)* کے اصول کا اطلاق ہوتا ہے۔ ایک بار اگر ایسا ہو گیا تو عدلیہ کی حوصلہ افزائی انتظامی کارروائیوں پر کشادہ طریقہ سے کسی قسم کی سماعت کو عائد کرنے کے لیے ہو جائیں گی۔

## باب (۵)

# انتظامی انفصال

## انتظامی انفصال کے ارتقا کی وجہ

زمانہ حال میں انتظامی افعال کی توسیع کا اہم پہلو انتظامی مقتدران کا اختیار انفصال ہے عموماً دو افراد یا ریاست اور کسی فرد کے درمیان فیصلہ کرنے کا اختیار عدالتوں کو حاصل ہوتا ہے اور دستور نے ایک بخوبی منظم بخوبی منضبط اور بہ ترتیب مدارج مرتب عدلیہ نظام قائم کرنے کی تجویز کی ہے لیکن یہ تصور کر لینا غلط ہے کہ عدالتوں کو ہی انتظامی امور میں مکمل اور بلا شکت غیرے اختیار حاصل ہے۔ عدالتوں کے ساتھ ساتھ لاقعداد انتظامی جماعتیں انتظامی امور کو مختلف حالات میں انجام دینے کے لیے نمودار ہو گئی ہیں۔ یہ قانون ساز یہ کی تخلیق کی ہوئی جماعتیں مختلف اقسام کے درخواستوں، مطالبات اور نزاعات کو فیصلہ کرتی ہیں۔ اکثر فعل انفصال انتظامیہ کا صرف ضمنی عمل ہوتا ہے اور کبھی وہ ضمنی اہمیت سے بڑھ کر عدلیہ کو عطا کیے ہوئے اختیارات سے قویٰ مشابہت اختیار کرنے لگتا ہے۔ وقت کے گزرنے کے ساتھ ساتھ عدلیہ نظام کے دائرہ سے باہر اشخاص، جماعتوں اور اداروں کو اختیار انفصال دینے کا رجحان یا معمول بہت نمایاں ہوتا جا رہا ہے۔ اس معمول کی رفتار ابھی ختم نہیں ہوئی ہے۔ ہر روز کوئی انفصال جماعت کسی نہ کسی غرض کے لیے قائم کی جاتی ہے لہذا عدلیہ نظام سے باہر جماعتوں کا اختیار انفصال وقت کے ساتھ تدریجاً زیادہ اہمیت اور ہمہ گیری اختیار کرتا جاتا ہے۔ یہ رجحان صرف ہند کے لیے مخصوص نہیں بلکہ وہ انگریز، امریکہ اور دیگر جمہوری ممالک میں نمایاں ہوتا جا رہا ہے۔

عدلیہ کے دائرہ سے باہر اصول انفصال کے ارتقا کی خاص وجہ وہی ہے جس کے سبب قانون سازی قانون سازی نمودار ہوئی۔ یعنی ملک میں سماجی، اقتصادی حالات میں ہوئے تغیر کی وجہ سے تکرار مسئلہ کے امور سرگرمیوں اور ذمہ داریوں میں توسیع، مثلاً منصوبہ بندی، عوام کو سماجی خدمات مہیا کرنے

خدمات کے حالات پر قابو۔ صحت تحفظ اور توہم کے لیے عام بہبودی کے انتظام کرنے میں حکومت کی شمولیت بتدریج بڑھتی جا رہی ہے۔ حکومتی انفصال کی توسیع کے ساتھ ساتھ ٹیکس لگائے جانے والے معاملات میں بھی اضافہ ہو گیا ہے۔ جن کے باعث نئے نئے ٹیکس لگائے جانے لگے اور اس کے نتیجے میں تشخیصی مقدمات کی کثیر تعداد قائم کی گئی۔ موجودہ زمانہ کی حکومت نے بہت سے امداد پے ذمہ لے لیے ہیں اور وہ بہت سے ایسے معاملات کی ضابطہ بندی کرتی ہے جس میں متعدد ایسے موقع پیدا ہوتے ہیں جہاں کسی شخص کا انتظامیہ یا کسی دیگر شہری یا جماعت سے اپنے حقوق کے بارے میں نزاع پیدا ہو جاتی ہے اور اس کی وجہ سے کسی شہری اور حکومت اور کئی شہریوں اور شہریوں کے درمیان نزاع کو فیصلہ کرنا ضروری ہو جاتا ہے اور پھر اس کا نتیجہ یہ ہو کہ انتظامی انفصال کا تصور پیدا ہوا جو سماجی ضروریات اور مطالبات کے لیے عدالتوں میں مقدمہ بازی سے کم خرچ اور زیادہ موزوں ہے۔ اگر آجکل کے لیے سماجی۔ اقتصادی قوانین پر عمل درآمد کرنے سے پیدا ہوئے تمام معاملات عدالت کے فیصلہ کے لیے چھوڑ دیے جائیں تو یہ امر نہ صرف عدالتوں پر ایک بار عظیم ڈال دے گا بلکہ عدالتی کارروائی میں تاخیر کی وجہ سے انتظامی امور کی رفتار میں تخفیف پیدا کرے گا۔ عدالتیں خود مقدمات سے بہت زیادہ زیر بار رہیں اور ان پر ریاستی امور کی توسیع کی وجہ سے پیدا ہونے والی نزاعات کے فیصلہ کے بارے میں اضافہ کرنا معاملات میں اور زیادہ تاخیر پیدا کرے گا۔ یہ منہ پر الاٹال ہے کہ عدالتوں کی عام کارروائی تاخیری اور زیادہ خرچ کرانے والی ہوتی ہے لہذا انتظامی افعال سے پیدا ہونے والے زیادہ تر معاملات کے لیے یہ عدالتی کارروائی ہمیشہ غیر کارآمد ہوتی ہے۔ عدالت میں نا ضابطگی کا ماحول موجود۔ انتظامی افعال سے پیدا ہونے والے لاتعداد معاملات کو جلد فیصلہ کرنے کے لیے موزوں نہیں ہوتا۔ ایسے معاملات میں نا ضابطگی اور با تواہدگی سے ایک مددگ آزاد اور شہادت کے طویل قواعد اور طریقہ دے بری ماحول کی ضرورت ہوتی ہے۔ نئی پالیسیوں پر مؤثر طور سے عمل درآمد کرنے کا تقاضا ہے کہ معاملات کی زیادہ تعداد کا جلد۔ کم خرچ اور لامرکزی طریقہ سے فیصلہ کیا جائے اور یہ نامائے انتظامی انفصال سے ہی حاصل ہو سکتے ہیں۔

اس نئے طریقہ کی دوسری خاص وجہ یہ ہے کہ عدالتوں میں معاملات کی سماعت اور فیصلہ روئے قانون کیا جاتا ہے مگر موجودہ زمانہ کی انتظامی ضروریات کے موجب یہ درکار ہے کہ چند اقسام کی نزاعات کا پٹھارا خاص قانون کی رو سے نہیں بلکہ ایسی پالیسیوں کو مد نظر رکھتے ہوئے بھی کیا جانا چاہیے جیسے مفاد عامہ میں کیا جائے۔ قرین مصلحت کیا ہے یا کیا مناسب ہے۔ چند ایسے معاملات جو صرف قانون کی رو سے منہ پر بلکہ پالیسیوں کی رو سے بھی طے کیے جاتے ہیں جیسے مالیاتی حالات۔ غیر ملکی زرمبادلہ تقدمات۔ بالمقابل مطالبات

دفعہ۔ ان پر عام نظام عدالت سے باہر رہ کر ہی فیصلہ دیا جاسکتا ہے۔ عام عدالتیں ان معاملات پر ایسے نظریات اختیار کرنے کے لیے نامزد ہیں۔ جن کا رجحان اکثر قوانین کی تعبیر کرنے میں کشادہ یا کلنگی ہو رہا ہے اور یہ نظریہ موجودہ زمانہ کے سماجی۔ اقتصادی قوانین کے لیے جو تجربہ کارانہ ہوتے ہیں مناسب نہیں ہے۔ ان جرحہ سے ایسے قوانین کے تحت پیدا ہونے والی نزاعات کے انصاف کو (عام عدالتوں کے ہوا) ایسی جماعتوں کے سپرد کرنا پڑا جن کے نظریات میں سبب ہو۔

نتیجہ عام قسم کے علم کا حامل ہوتا ہے جب کہ موجودہ زمانہ کے انتظامی عمل سے پیدا ہونے والے متحدہ معاملات کو اس خاص موضوع پر جن سے وہ متعلق ہوں مہارتی علم کی ضرورت ہوتی ہے۔ ایک ماہرین ان معاملات کو فیصلہ کرنے کے لیے عام علم رکھنے والے وکیل۔ نتیجہ کی بہ نسبت زیادہ موزوں ہوتا ہے۔ لہذا کلنگی مساکی یا ان معاملات کا فیصلہ جن میں حساباتی اور معاشیاتی پیچیدہ سوالات ہوتے ہیں ماہرین پر مشتمل جماعتوں پر چھوڑ دینا چاہیے۔ ذکر عدالتوں کے جنوں پر جن کو اپنی تربیت اور نظریہ سے ان کو برتنے کے لیے کافی مہارت نہیں حاصل ہوتی ہے۔ مثلاً کے طور پر ٹریفک کے تحت اس معاملہ کا تعین کرنے کے لیے کڑا کیٹ سے منسلک فہرست بند کے کس اندراج کے تحت کوئی مخصوص سامان بہ غرض کسٹم محصول یا صلی آتا ہے سائنس کا علم اور ٹیکنیکی علم درکار ہے۔ شاید عدم علم مخصوص کی وجہ تھی جس کے باعث سپریم کورٹ نے کلنگ کسٹم بنام گنگا سیٹی میں انتظامی فیصلہ کو بہت اہمیت دی اور کہا وہ اس وقت دغل دے گا جب انتظامیہ نے ایسی تعبیر اختیار کی جو جس کو کوئی معقول شخص نہیں اختیار کر سکتا ہے اور جو بے بنیاد اور خلاف عقل ہو۔

قانون ساز نے چند معاملات کے انصاف کو عدالتوں کے علاوہ دیگر سماجی جماعتوں کو ایسے چند وجوہ سے سپرد کر دیا ہے جیسے کم خرچ۔ مقتدر رنگ رسائی۔ جلد فیصلہ ہوتا۔ مہارت خاطر بطوریکہ جگہ سے آسانی اور نظریہ پر کی چنگ و فیر۔ انصاف جماعتوں کا ارتقا کسی سیاسی اصول یا فلسفہ پر عمل درآمد کرنے کی غرض سے نہیں ہوا بلکہ عوام سے تعلق رکھنے والے امور کو برتنے کے لیے عملی ضروریات کی وجہ سے واقع ہوا۔

لہذا باوجودیکہ ذمہ دار طبقات نے بار بار تحریک کی کہ آمدنی ٹیکس ٹریبونل ختم کر دیا جائے پھر بھی وہ قائم ہے کیونکہ وہ عدالتی قیمتی اور تاخیری داد رسی کے نسبتاً کم خرچ پر آمدنی ٹیکس ادا کرنے والوں کو داد رسی دیتا ہے۔ ہر سال یہ ٹریبونل تقریباً ۲۰۰۰۰ معاملات طے کرتا ہے اور ان میں سے صرف ۱۰ فی صد ہی باقی کوٹ جاتے ہیں۔ اس کی سماعت کی فیس برائے نام ہے۔ وہ خاطر بطوریکہ بندش سے آزاد ہو کر عمل کرتا ہے اور شہادت کے کلنگی قواعد کا پابند نہیں ہے اور طریقہ کار کی سختی سے متبر ہے۔ وہ اپنی ساخت اور ٹیکس کے معاملات میں مخصوص

علم رکھنے کی وجہ سے یکس کے قانون اور حساباتی معاملات کو بہترنے کے لیے ضروری مہارت رکھتا ہے۔ دوسری مثال یہ ہے کہ معاملات کے لیے مہارت و کارہونے اور جلد فیصلہ دینے کی ضرورت ہے۔ لیوے شرت نمونہ نقل قائم ہوا۔

مخلاف اس کے متضامیہ خصائص پر بہت اصرار کرنے کے چند خطرات بھی ہیں۔ بے لوث عدلیہ کی عدالت میں عدلیہ نستی کی بہت قدر ہے۔ اس قدر فیہ جانب داری کی انتظامی جماعت سے توقع نہیں کی جاسکتی۔ برج کی قانونی تربیت ہوتی ہے۔ وہ مقدمات کا فیصلہ تسلیم شدہ قانونی اصولوں کے تحت کرتا ہے۔ اپنے فیصلہ کے وجہ دیتا ہے تاہم فیصلوں کو اختیار کرتا ہے اور اپنے فیصلہ کی اشاعت کرتا ہے گواہان سے جرح کی باقی ہے اور فریقین کی عدالت میں قانونی نمائندگی ہوتی ہے۔ قانونی نظام کے یہ اہم عناصر انفصال کے اصول میں نہیں پائے جاتے۔

## انفصالی جماعتوں کی ساخت اور ان کا طریقہ کار

نظام عدلیہ کے باہر وہ وسیع انفصالی سازو سامان جو موجودہ زمانہ کے متاثرہ کے طور سے قائم کیا گیا ہے کچھ وہ مفہوم میں "انتظامی انفصال" کہا جاسکتا ہے کیونکہ وہ ملک میں انتظامی عمل کو ترقی دینے اور مدد کرنے کے لئے قائم کیا گیا ہے۔ لیکن انتظامی انفصال کو موسوم کرنے کا ایک دوسرا طریقہ بھی ہے یعنی بظاہر عدالتی احکام جس کا معنوی مفہوم یہ ہے کہ اس طریقہ کار کو اختیار کرتا ہے جو عدالتی اور انتظامی دونوں ہی سے بند میں یہ جماعتیں کبھی "بظاہر عدالتی" اور کبھی "ٹریبونل" کی اصطلاحات سے موسوم ہوتی ہیں بظاہر عدالتی (یا انفصالی) جماعتیں ان اصولوں کو اختیار کرتی ہیں جو قدرتی انصاف کے اصول کہے جاتے ہیں۔ وہ جماعتیں جو کسی فرد کے خلاف بغیر ان صورتوں کو اختیار کرتے ہوئے فیصلہ دیتی ہیں تکنیکی طور سے "انتظامیہ" کہلاتی ہیں۔ ان جماعتوں کی "بظاہر عدالتی" اور "انتظامیہ" میں درجہ بندی کرتا اس زمانہ کے انتظامی قانون کا ایک نمونہ ہے۔ گزشتہ باب میں اس معاملہ کے اہم پہلو پر غور کیا گیا ہے اور موجودہ باب سے چند انفصالی جماعتوں کے عمل کا اندازہ چوسکتا ہے اور اس کے بعد کے باب میں خاص طور سے ملک میں "بظاہر عدالتی" (یا انفصالی) جماعتوں کے عمل کی تشریح کی گئی ہے۔

عدالتوں کے باہر متعدد مختلف اقسام کی انفصالی جماعتیں جوتی ہیں واقعہ یہ ہے کہ کسی کو عام نہیں کہ ان کی کسی تعداد ہے کیونکہ ابھی تک بندہ میں ان کا جامع مطالعہ کرنے کی کوشش نہیں کی گئی ہے۔ یہ مختلف قسم

کے حالات میں انسانی عمل انجام دیتی ہیں۔ ان کی کچھ تصاویر درج ہیں۔ ان کی صرف محض کیفیت بیان کرنا ایک دشوار امر ہو گیا ہے۔ لہذا یہاں کوشش کی گئی ہے کہ یہاں ان جماعتوں کی چند خاص خصوصیات بیان کر دی جائیں اور پتہ اندازہ جماعتوں کی مختصر طور سے کیفیت درج کر دی جائے۔

بند میں ان جماعتوں کا دائرہ اختیار بہت وسیع ہے اور انسانی کارکردگی کے متعدد پہلوؤں کو چھو لے گا۔ اور ان میں کسی فرد سے متعلق خفیف معاملات اور پہلی قوم کے متعلق ہزار ہا اشخاص کو ایک وقت متاثر کرنے والے اہم امور بھی شامل ہیں۔ ہر ایک جماعت کا طریقہ کار اور طرز فیصلہ جدا گانہ ہے مگر سب کو متاثر کرنے والی ایک مشترکہ صورت بھی ہے وہ یہ ہے کہ تمام جماعتیں قدرتی انسان کے اصولوں کو اختیار کرتی ہیں۔ مگر یہ شرط صرف کم سے کم طریقہ کار کی توہین کرتی ہے اور جب کہ متعدد جماعتیں کم سے کم طریقہ کار اختیار کرتی ہیں۔ کچھ ایسی جماعتیں ہیں جن میں عدالت بھی ہیں جہاں تفصیلی طریقہ کار جس میں حلف پر اظہار لینا اور سخت طریقہ کار کے قواعد شامل ہیں، اختیار کیا جاتا ہے۔ چند معاملات میں ان انسانی جماعتوں کو طبی گواہان، ان کا حلف پر اظہار لینے، دستاویزات کو پیش کرنے پر مجبور کرنے وغیرہ کی غرض سے عدالت دیوانی کے اختیارات بھی حاصل ہوتے ہیں۔ زیادہ تر ایسی ہی جن کا آسان اور سادہ طریقہ کار ہے جس میں حلف نہیں لی جاتی اور کبھی قانونی نامزدگی کی بھی اجازت ہوتی ہے۔ اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کو کبھی ان کو تشکیل دینے والا ایک خود قائم کردہ ہے اور کبھی ان کو متعلقہ حکمران یا قاضی بذریعہ قواعد قائم کرنے کے لیے چھوڑ دیا جاتا ہے اور کبھی انسانی جماعتوں کو خود اپنا طریقہ کار قائم کرنے کے لیے اختیار دے دیا جاتا ہے۔ کئی ایسا بھی ہوتا ہے کہ کوئی طریقہ کار نہیں قائم کیا جاتا اور ایسی صورت میں یہ فیصلہ سو عدالت پیدا ہو جاتی ہے یعنی معلوم نہیں ہو سکتا کہ کن ساطریقہ کار کن عدالت میں اختیار کیا جائے۔ لہذا ان جماعتوں کے کام کے طریقوں میں تو بے گنہ اختلافات ہیں اور ان میں میلہ کی یکسانی پیدا کرنے کی کبھی کبھی کوئی کوشش نہیں کی گئی ہے۔ مزید یہ کہ کبھی اندرون ملک میں ترحیب مدارج کے انتظامی اصول پر عمل ہوتا ہے۔ یعنی حکمرانی اپیل کا اصول۔ چند معاملات میں عدالتوں سے اپیل کی جا سکتی ہے کبھی قانونی مسئلہ بر عدالت سے رجوع کرنے یا مسئلہ کو مرتبہ کے عدالت سے رجوع کرنے کی تجویز ہوتی ہے اور کبھی ان جماعتوں کا دیہاوی فیصلہ قطعی اور آخری قرار دے دیا جاتا ہے۔ مگر ہر ایک صورت میں کسی قسم کا عدالتی قابو قائم کرنے کی غرض سے دستور کی تباہی کا اطلاق ہوتا ہے۔

اس پر توجہ رکھنا چاہئے کہ ان جماعتوں میں سے چند ان معاملات پر فیصلہ دیتی ہیں جن میں کسی شہری اور حکومت کے درمیان نزاع ہو یا جن میں کسی قانونی اسکیم کے تحت کوئی وجہ قائم کیا گیا ہو۔ مثلاً انسداد کارکردہ اور اس کے متعلق کارروائیاں۔ چندان میں سے ایسی ہوتی ہیں جو شہریوں کے

اجین نزاعات کا فیصلہ کرتی ہیں اور جہاں اختلاص کا بہ راہ راست تعلق نہیں ہوتا نہ وہ اس نزاع میں فریق ہوتا ہے۔ مثلاً گریہ کے متعلق ٹریبونل اور مزدوری کے متعلق ٹریبونل۔

ان انصافی جماعتوں کی اپنی اپنی ساخت بھی ایک دوسرے سے بہت مختلف ہوتی ہے کوئی انصافی جماعت کسی اختلاصی محکمہ کا اندرونی جز ہوتی ہے جس کو کسی قانون یا پالیسی پر عمل درآمد کرنے کا عمل سپرد کر دیا جاتا ہے وہ فیصلہ کرنے کے ساتھ ضابطہ بندی کا عمل بھی کرتی ہے۔ ایسی صورت میں جہاں وہ کسی محکمہ کا جز ہو ایکٹ انصافی اختیار کو استعمال کرنے والے مقتدر کو نام زد کیا اس کی صراحت کر دیتا ہے۔ متعدد صورتوں میں یہ فعل حکومت کو سپرد کر دیا جاتا ہے اور عمل کرنے والے افسر کا تعین ”کام کے طریقہ کار“ کے ذریعہ کیا جاتا ہے۔ کبھی کوئی انصافی جماعت خود اختیار ہوتی ہے اور قانون یا پالیسی پر عمل درآمد کرنے والے کسی محکمہ کا جز نہیں ہوتی ہے۔ ایسی جماعت کو ”ٹریبونل“ کہتے ہیں لیکن لفظ ٹریبونل کا کوئی معین مفہوم نہیں ہے ہند میں اس کی وسیع بہت ہے اور اس میں غیر خود اختیاری اقسام کے ٹریبونل بھی شامل ہیں۔ دستور کی دفعہ ۱۲۶ میں یہ لفظ استعمال ہوا ہے۔ اس دفعہ کی رو سے سپریم کورٹ کو سپر عدالت اور ٹریبونل کے فیصلہ کے خلاف سپریم کورٹ کو اپیل کرنے کا حق دیا گیا ہے۔ اس تجویز کی سپریم کورٹ نے بہت کشادگی سے تعبیر کی ہے لیکن اگر یہ اصطلاح ”ٹریبونل“ اپنے تنگ معنی میں استعمال کی جائے تو خود اختیار مابیت کی بہت کم جماعتیں ملیں گی۔ اکیٹوں کے ذریعہ بنائے ہوئے بہت سے داخلی انتظامی ٹریبونل بھی عمل کر رہے ہیں لیکن ان کا اختلاصی محکمات سے براہ راست تعلق نہیں ہے ان کا دائرہ اختیارات شعبوں اور مفادات کی ضابطہ بندی سے متعلق ہے۔

انصافی عمل کسی ایک شخص یا اشخاص پر مشتمل جماعت کو سپر دیکھا جاسکتا ہے۔ کبھی فیصلہ کرنے والے اشخاص کے تقرر کے لیے کوئی خاص ایکٹ مقرر نہیں کرتا ہے۔ بعض معاملات میں کسی تنگی مضمون کا علم بھی درکار ہوتا ہے۔ آمدنی ٹیکس اپیل ٹریبونل میں ایک قانون وال اور دیگر جج کا سبب ممبر ہوتا ہے۔ چند حالات میں انصافی جماعت کو اپنے ساتھ مدد کے لیے تحقیقات سے متعلق کسی معاملہ میں مخصوص علم رکھنے والے ماہر کو شریک کر کے اختیار دیا جاتا ہے۔

چونکہ یہ جماعتیں افراد کے نجی حقوق کو متاثر کرتی ہیں لہذا وہ موضوع قوانین کے ذریعہ وجود میں آتی ہیں۔ یعنی وہ قانون سازی کی تخلیق ہوتی ہیں اور کبھی ان جماعتوں کا قانونی اختیار بالواسطہ ہوتا ہے۔ یعنی وہ ایکٹ سے دئے ہوئے اختیار قانون سازی کے تحت اعلان کئے ہوئے قواعد کے ذریعہ قائم کی جاتی ہیں۔ ایسے حالات کے تقاضے کی وجہ سے جن میں اہم اور ضروری مسائل کو حل کرنا درکار ہوتا ہے مختلف

انقسام کی انقضائی جماعتوں کی تعداد میں بہت اضافہ ہو گیا ہے اور اس امر نے منہ کے انتظامی قانون کو بہت ہی پیچیدہ بنا دیا ہے۔ ملک میں مل کرنے والی لاتعداد جماعتوں میں سے چند مثال کے طور پر یہاں درج کی جا رہی ہیں تاکہ اوپر ذکر کیے ہوئے تصورات کو بخوبی سمجھا جاسکے۔

## ٹیکس کی تشخیص - آمدنی، دولت، ہبہ ٹیکس اور املاک محصول

موجودہ زمانہ کی سماجی اور اقتصادی ریاست کی ایک خاص کارکردگی اپنی بڑھتی ہوئی سرگرمیوں کے اخراجات برداشت کرنے کے لیے ٹیکسوں کی وصولی ہے۔ ماہ کے جانے والے ٹیکسوں اور ٹیکس کے انتظامیہ کی ایک شیرتعداد وجود میں آگئی ہے۔ آمدنی - ہبہ - دولت ٹیکس اور املاک محصول کی تشخیص مشینری عملی طور سے یکساں ہے لہذا ان کا ایک ساتھ ذکر کیا جا رہا ہے۔ ان ٹیکسوں کے قوانین عمل درآمد کرنے کی ذمہ داری راست ٹیکسوں کے مرکزی بورڈ پر ہے جس کی تشکیل مرکزی آمدنی بورڈ ایکٹ ۱۹۲۲ء (Income Tax Act, 1922) کے ذریعہ کی گئی ہے۔ ایک علیحدہ بورڈ قائم کرنے کی غرض تشخیص اور ٹیکس کی وصولی کو پالیسی سے جدا کرنا نفاذ کے عملی طور سے یہ مقصد حاصل نہ ہو سکا۔

بورڈ کے ممبران حکومت ہند کے افسران ہوتے ہیں اور دوسری حیثیت سے عمل کرتے ہیں یعنی ٹیکس کے قانون کا عمل میں لانے والے افسران کی حیثیت اور حکومت ہند کے آمدنی محکمہ کے افسران کی حیثیت سے بھی۔ بورڈ کا منصب عمل خاص خاص پالیسیوں کا قائم کرنا اور ایکٹ پر عمل درآمد کرنے والے ہر افسران کو "احکام ہدایات" اور رہنمائی جاری کرنا ہے۔ جس کو ایک لفظ میں انصرام کہہ سکتے ہیں اور قواعد وضع کرنا ہے۔ بورڈ کی جاتی کی ہوئی ہدایات ٹیکس کے قانون کو یکسانی کے ساتھ عمل میں لانے میں مدد دیتی ہیں کیونکہ وہ مختلف طور سے تعبیر کیے جانے والے مسائل پر محکمہ کی ہوئی تعبیر کو نافذ کرتی ہیں۔ متذکرہ بالا ٹیکسوں کے متعلق اپیل کے وہی درجات ہیں۔ آخری اپیل آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ء کے تحت قائم کیے ہوئے آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل کو ہوتی ہے۔

آمدنی ٹیکس کی تشخیص کے طریقہ کار کا کچھ تفصیل سے ذکر کرنا مناسب ہوگا۔ اثباتی موضوع قانون آمدنی ٹیکس ۱۹۶۱ء ہے۔ تشخیص کے طریقہ کار کی تجویز کرتا ہے اور مختلف ٹیکس کے مقتدران کی مراعات کرتا ہے۔ آمدنی ٹیکس کسی شخص کی سالانہ آمدنی پر عاید کیا جاتا ہے اگر وہ مستثنیٰ نہ ہو تو نماؤں کے ٹیکس کے قابل آمدنی رکھنے والے قابل تشخیص شخص کو ہر سال اپنی آمدنی کا نقشہ داخل کرنا پڑتا ہے۔ ایکٹ کے تحت ابتدائی تشخیص مقتدر آمدنی ٹیکس افسر ہوتا ہے لیکن کسٹمری حکم کے ذریعہ آمدنی ٹیکس افسر کے اختیار



کسی معائنہ کرنے والے معاون کسٹرن کو عطا کر سکتا ہے مگر ایسا بھی بہت ہی کم ہوتا ہے عام طور سے ابتدائی تشخیص افسر آمدنی ٹیکس افسر ہی ہوتا ہے۔ اگر آمدنی ٹیکس افسر قابل تشخیص شخص کے نقشہ میں دی ہوئی تفصیلات سے مطمئن ہو تو وہ اسی بنا پر ٹیکس تشخیص کر کے مایہ کرتا ہے۔ اگر وہ اسکی صحت اور مکمل ہونے کی بات مطمئن نہ ہو تو اس پر لازم ہے کہ وہ قابل تشخیص شخص کو ایسے حسامات و سٹیوڈنٹس اور معلومات کیش کی نوٹس دے جو اس کو دور کار میں اور دیگر طور سے بھی ثبوت اور معلومات فراہم کر سکتا ہے۔ قابل تشخیص شخص کدیش کیے ہوئے اور خود اپنے ذہن پر یہ کہے ہوئے ثبوت پر غور کر نیے بعد آمدنی ٹیکس افسر تشخیص کا حکم صادر کر سکتا ہے۔ اگر کوئی شخص نوٹس کی تعمیل کے باوجود دقت شدہ داخل کرے اور مطلب کیے جانے پر حاضر نہ ہوئے یا نقشہ کی تائید میں حسابات داخل کرنے تو ایکٹ سے مطلوب ہے کہ وہ افسر ایسی بہترین رائے سے اس شخص پر ٹیکس تشخیص کرے یعنی حالات کو مد نظر رکھتے ہوئے حقیقی المقدور بہترین رائے قائم کرے خواہ وہ ساری تشخیص ہو خواہ حتی المقدور بہترین رائے پر مبنی ہو نظریہ یہ ہے کہ مقدمہ ٹیکس کے قابل آمدنی کی تشخیص بغیر اس شخص کو نوٹس اور ثبوت پیش کرنے کا موقوفہ دئے ہوئے ذکرے ٹیکس کی کارروایاں نظائر عدالتی قرار دی گئی ہیں اور اس کا اہم نتیجہ یہ ہے کہ آمدنی ٹیکس افسر کو اس شخص کی منصفانہ سماعت کرنی چاہیے۔

آمدنی ٹیکس افسر کسی شخص کی آمدنی تشخیص کرنے میں بالا افسر کے کنٹرول سے متبر انہیں ہے ایکٹ کے تحت معائنہ کرنے والا معاون کسٹرن (s. 80C) ہوتا ہے۔ جس کا عمل اس کے زیر قیاد آمدنی ٹیکس افسران کا معائنہ ان پر نگرانی اور ان کے کام پر نظر ثانی کرنا ہے۔ نگرانی آمدنی ٹیکس افسر کو کسی خاص و اتفاقی یا قانونی مسئلہ پر صلاح دینے اور تشخیص حکم کے مسودہ پر منظوری حاصل کرنے کے لیے کہنے پر مشتمل ہوتی ہے۔ اس کا عمل نظر ثانی اس کے تحت آمدنی ٹیکس افسر کے فیصلوں پر کسی قسم کی مداخلت نظر ثانی ہے۔ اقبل نظر ثانی کا خاص مقصد یہ دیکھنا ہے کہ آیا آمدنی ٹیکس افسر اپنے فرائض کو مؤثر طریقہ اور مستعدی سے انجام دے رہا ہے یا نہیں۔ s. 80C کا 1. پر کنٹرول اس تسلیم شدہ تصور کے خلاف جاتا ہے کہ ایک نظائر عدالتی مقدمہ کو خود اپنی آزاد رائے کسی بلا مقدمہ کے کنٹرول کے بغیر استعمال کرنی چاہیے۔ s. 80C کے عمل نگرانی کی ناموافق صورت یہ ہے کہ تشخیص کیے ہوئے شخص کے لیے یہ غیر منصفانہ امر ہے کہ ہدایات اس کے پس پشت بغیر اس کو کسی خلاف مسئلہ کی تردید کرنے کا موقوفہ دئے ہوئے دی جاتی ہیں۔ برخلاف اس کے اس کنٹرول کی بہت سی موافق صورتیں بھی ہوتی ہیں یعنی آمدنی ٹیکس افسر کے بے جا اطوار اور بددیانتی کے خلاف تحفظ s. 80C کے زیر قیاد آمدنی ٹیکس افسران کے فیصلوں میں یکسانی اور s. 80C کی زیادہ تسلیم اور مستحکم رائے سے فائدہ وغیرہ s. 80C کی 1. 2. پر نگرانی کے مسئلہ کی حکومت کے قائم ہونے کی کیشوں

اوپر کیسوں نے اکثر باج کی ہے۔ ان میں سے کسی نے ۱۰۸ کے اختیار بگانی اور نظر ثانی کو ختم کرنے کی سفارش نہیں کی۔ فرد کے ساتھ انصافی کو رفع کرنے کے لیے جو تجویزیں کی گئیں وہ خاص طور سے اس قسم کی ہیں کہ ۸۰ کو ان معاملات میں جہاں وہ دخل دینا چاہتا تھا تشخص متقدر کے اختیارات دے دینا چاہیے اور جب وہ آمدنی ٹیکس انسے کو ہدایت دینا چاہے تو اس وقت سماعت کیا جانا مطلوب کر دیا جائے۔

اگر کوئی ٹیکس ادا کرنے والا اپنے معاملہ پر مزید غور اندرونِ فکر کرنا چاہے تو وہ اپنی مددوں کشمن کو اپیل کر سکتا ہے۔ اپیل تشخص مکمل کی تکمیل سے ۳۰ یوم کے انداد مقررہ فارم پر کرنی ہوتی ہے جو جاپا اپیل کو تحریری ہونا چاہیے کوئی نئی بنا جو اپیل کی درخواست میں نہ درج کی گئی ہو عرفاً (۸۰۸۰۰) کی اجازت سے لی جاسکتی ہے۔ اپیل کیے والے کو سماعت کیے جانے کا حق ہے کسی اپیل کو پٹانے کے قبل (۸۰۸۰۰) اس کی تحقیقات کر سکتا ہے جس کو وہ ٹھیک خیال کرنے یا وہ آمدنی ٹیکس انسے کو ہدایت دے سکتا ہے کہ وہ تحقیقات کر کے رپورٹ پیش کرے (۸۸۰) کو اپیل کا پٹا را تحریری طور سے فیصلہ طلب تہیات پر فیصلہ اور فیصلہ کے وجود درج کرتے ہوئے کرنا ہوتا ہے۔ اس کو کسی تشخص کو بحال رکھنے اس میں تشخص یا اضافہ کرنے یا اس کو منسوخ کرنے کا اختیار ہوتا ہے یا وہ تشخص کو رد کر کے اس معاملہ کو پھر آمدنی ٹیکس انسے کو اپنی ہدایات کے بموجب نئی تشخص کرنے کے لیے واپس کر سکتا ہے۔ (۸۰۸۰۰) کے فیصلوں کی بابت یہ احساس پیدا کرنے کی غرض سے کہ وہ آزادانہ اور غیر جانبدارانہ ہیں ایک نے اس کو راست ٹیکسوں کے جوڑ کا ماتحت کیا ہے نہ کہ کشمن کا اور مزید تجویز کی ہے کہ جوڈ کوئی ایسے احکام اور ہدایات اس کو نہ جاری کرے گا جو اپیل مدعوں کشمن کے اختیار نمیزی کے استعمال میں مداخلت کریں۔ ٹیکس (۱۰۲۰۰) کے صادر کئے ہوئے حکم کے خلاف (۸۰۸۰۰) کو اپیل کرنے کا حق نہیں ہے لیکن ایک کشمن کو (۸۰۸۰۰) کے صادر کئے ہوئے کسی ایسے حکم کی جو آمدنی کے مفاد کے لیے مضرت رساں ہو اس حکم کے صادر ہونے کے دو سال کی مدت کے اندر تہج مکرر کرنے کا اختیار دینا ہے۔ حکم پر نظر ثانی کرتے وقت کشمن سے مطلوب ہے کہ وہ زیر تشخص شخص کو تہج بلانے کا موقع دے۔ کشمن کے تہج مکرر کے حکم کے خلاف ٹریبیونل کو اپیل کی جاسکتی ہے۔ کشمن کو (۱۰۲۰۰) کے کسی حکم کی تہج مکرر زیر تشخص شخص کے حق میں کرنے کا اختیار ہے۔ اگرچہ ایسے معاملات میں زیر تشخص شخص کے لیے مضرت رساں کوئی حکم نہیں صادر کر سکتا ہے اور ایک بھی واضح طور سے سماعت کو مطلوب کرنے کی کوئی تجویز نہیں کرتا پھر بھی عمل نظر ثانی اختیار عدالتی قرار دیا گیا ہے (۸۰۸۰۰) کے حکم کے خلاف اور اوپر ذکر کی ہوئی صورت میں کشمن کے تہج مکرر

کے حکم کے خلاف اپیل آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل کو کی جاسکتی ہے اس ٹریبونل کا طریقہ کار نیچے طے شدہ دیا گیا ہے۔

جبکہ اوپر بیان کیا گیا ہے آمدنی ٹیکس کا قریب قریب وہی طریقہ کار ہے جو دولت اور ہبہ ٹیکس اور املاک محصول کا ہے۔ ان ٹیکسوں کی تشخیص کرنے کا اختیار آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت عمل کرنے والے افسران کو حاصل ہے۔ مگر وہ مختلف احکام پر اس حیثیت سے دستخط کرتے ہیں جس میں وہ عمل کر رہے ہیں۔ لہذا مختلف ایکٹوں کے تحت عمل کرنے والے آمدنی ٹیکس افسران کو اپنے اپنے احکام پر دولت ٹیکس مندرجہ ذیل مختلف ایکٹوں کے تحت عمل کرنے پر اس طرز پر دستخط کرنے پڑتے ہیں جیسی کہ صورت ہو اس طرح ہبہ ٹیکس افسر یا املاک محصول کمشنر کو اس کے احکام پر دولت ٹیکس یا ہبہ ٹیکس وغیرہ کے اپیلی مساؤن کمشنر کی حیثیت سے دستخط کرنے پڑتے ہیں۔ یہ تمام مختلف عہدہ داران ہمسامہ عہدہ کے دفاتر میں بہت الجھنیں پیدا کرتے ہیں۔ مختلف ایکٹوں پر عمل درآمد کرنے والے مختلف مقتدران کا ایک خصوصی نام اس الجھن کو رفع کرنے میں مدد دے گا۔

## آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل

آمدنی ٹیکس ایکٹ وہ آمدنی ٹیکس (ترسی) ایکٹ ۱۹۳۹ کے تحت تشکیل دی ہوئی ترتیب وار جس میں آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل ایک دوسرا اپیلی مقتدر کے طور پر قائم کیا گیا ہے۔ وہ ٹیکس کے معاملات کے متعلق عمل کرنے والی ماہر اور آزاد بخشنی مہیا کرنے کے لیے قائم کیا گیا تھا۔ اس نے ۱۹۴۱ میں عمل شروع کیا۔ یہ ٹریبونل اب آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ کے تحت عمل کرتا ہے۔ یہ ٹریبونل چار راست ٹیکسوں یعنی آمدنی دولت ہبہ ٹیکس اور املاک محصول کے متعلق معاملات کے بارے میں اپیلوں کی سماعت کرتا ہے۔ وہ اتنے عدلیہ اور محاسب ممبران پر مشتمل ہے جن کا تقرر کرنا مرکزی حکومت مناسب خیال کرے۔

عدلیہ ممبر کے لیے الٹیٹیو یہ ہیں کہ وہ ایسا شخص ہو جو دیوانی کے کسی عدلیہ منصب پر کم سے کم دس سال تک مامور رہا ہو یا جو مرکزی قانونی خدمت کا کم سے کم تین سال تک رکن رہا ہو یا جو بہ حیثیت جیڈوکیٹ کم سے کم دس سال تک پیشہ ور رہا ہو۔

محاسب ممبر کے لیے الٹیٹیو چار ٹرڈ کاؤنٹینٹ کی حیثیت سے دس سال تک عمل کرنا یا بہ حیثیت مساؤن کمشنر کم سے کم دس سال تک خدمت کرنا ہیں۔ ۱۹۵۰ کے قبل ممبران کا تقرر صوبائی بیورو پر ہوتا تھا۔ مابین معاہدہ دس سال کے مدت کے لیے کیا جاتا تھا۔ اب ممبران کی حیثیت عام طور کے ہر وقت کے ملازمین کی ہے۔ ممبران

۶۰ سال کی عمر پر سکے دس ہو جاتے ہیں۔ مگر یہ ٹریبونل ایک آمدنی ٹیکس مقدمہ متصور نہیں ہوتا ہے۔ لہذا وہ راست ٹیکسوں کے بورڈ کے زیرِ قابو یا زیرِ نگرانی نہیں ہے۔ یہ ٹریبونل وزارت قانون کے زیرِ قابو عمل کرتا ہے۔ ذلک وزارت مالیات کے تحت جو آمدنی ٹیکس کی وصولی سے متعلق انتظامیہ محکمہ ہے۔ یہ نظام کچھ حد تک ٹریبونل کے ممبران کے آزاد فیصلہ کی یقین دہانی کرتا ہے۔

معمولاً عدلیہ ممبر کا تقرر مرکز کی حکومت بہ حیثیت ٹریبونل کے صدر کے کرتی ہے صدر کو ٹریبونل کو متعدد بچوں میں منقسم کرنے کا اختیار ہے۔ عام طور سے ایک بیچ ایک عدلیہ اور ایک محاسب ممبر پر مشتمل ہوتی ہے اور اس کو سپر دیکے ہوئے علاقوں میں اپیلوں کی سماعت کرتی ہے۔ ٹریبونل کے کسی ممبر کو تنہا اجلاس کرتے ہوئے کسی ایسے زیرِ تفتیش شخص کے معاملہ کو نپٹانے کا اختیار ہے جس کی آمدنی ۲۵۰۰۰ سے تجاوز نہ کرتی ہو۔ صدر تین یا زیادہ ممبروں پر مشتمل بیچ قائم کر سکتا ہے جس میں کم سے کم ایک محاسب عدلیہ اور ایک محاسب ممبر ہونا لازم ہے۔ ٹریبونل کی بیچیں ہند کے خاص خاص شہروں میں اپنا اجلاس کرتی ہیں، ممبئی، دہلی اور کلکتہ میں ایک سے زیادہ بیچیں ہوتی ہیں۔ بیچ کا فیصلہ کثرت رائے سے کیا جاتا ہے۔

اگر کثرت رائے نہ ہو اور رائیں دونوں طرف برابر تعداد میں ہوں تو ممبر اختلاف رائے کے معاملہ کو صدر کو رجوع کرتے ہیں۔ صدر اس کو ایک یا زیادہ دیگر ممبران کو اس کی سماعت کے لیے رجوع کرتا ہے۔ تب ان ممبران کی کثرت رائے سے محضوں نے اس معاملہ کی سماعت کی ہو فیصلہ دیا جاتا ہے۔ ٹریبونل کی کارروائی عوام کے سامنے نہیں کی جاتی ہے اور نہ فیصلہ کو شائع کرنے کی کوئی تجویز ہے۔ لہذا غیر اعلیٰ نہیں ہے کہ کسی ایک قانونی مسئلہ پر دو بیچیں ایک دوسرے سے مختلف فیصلہ دیں۔ A.A.C کے حکم کے خلاف ٹریبونل کو ریجسٹر سیدہ زیرِ تفتیش شخص اور 1.7.5 دونوں اپیل کر سکتے ہیں اگر کشمیر ایسا کرنے کی اجازت دے ٹریبونل سے مطلوب ہے کہ وہ فیصلہ دینے کے قبل فریقین کو سنے جانے کا موقع دے ٹیکس دہندہ کو ٹریبونل کے سامنے اختیار دے ہوئے نمائندہ کے ذریعہ جس میں وکیل بھی شامل ہیں حاضر ہونے کا حق ہے۔ ٹریبونل پر عدالتوں پر اطلاق کیے جانے والے شہادت کے قواعد کی پابندی نہیں ہوتی وہ خود اپنے اور اپنی بچوں کے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کر سکتے ہیں اختیار رکھتا ہے۔ لہذا اس نے اپنے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے آمدنی ٹیکس (اپیلی ٹریبونل) قواعد شائع کئے۔ تحریری موجبات اپیل کو مقررہ قلم پر نمونہ حکم کی اطلاع دے جانے کے ۶ یوم کے اندر پیش کرنا ہوتا ہے۔ اپیل کے فریق تینائی کو جوابی عرض دائر کرنے کا حق ہوتا ہے۔ ٹریبونل فریقین کی زبانی شہادت لیتا ہے۔ ٹریبونل کے معاملہ اور طلبی گواہان کے بارے میں اتنے ہی وسیع اختیارات ہیں جتنے کہ ضابطہ دیوانی ۱۹۰۸ کے تحت کسی مقدمہ

کی سہولت کرنے والی عدالت کو انکشاف معائنہ کسی شخص کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے اور اس کا حلف پر بیان لینے۔ یہی گھانٹوں کو پیش کرنے پر مجبور کرنے کی پیشین جاری کرنے وعدہ کی بات دئے گئے ہیں۔ جائیداد کی ملکیت کی بات نزاع کی صورت میں اس نزاع کو بذریعہ ثالثی طے کیے جانے کی تجویز ہے۔

و اتفاقاً مسائل پر ٹریبونل کے فیصلے قطعی اور آخری ہوتے ہیں لیکن قانونی مسئلے پر ایسا نہیں ہوتا ہے۔ ٹریبونل کے احکام سے عام اہل عدالت کو نہیں چھٹی ہے لیکن ٹریبونل کے حکم سے پیدا ہونے والے کسی قانونی مسئلے پر فریقین ذریعہ شخص یا شخص کی استغاثہ پر ہائی کورٹ کو رجوع کیا جاسکتا ہے اور براہ راست سپریم کورٹ کو بھی کیا جاسکتا ہے اگر ٹریبونل اس دئے کا پتہ مختلف ہائی کورٹ کے فیصلے میں تصادم کی وجہ سے اسی حالت میں استغاثہ کیا جاسیے ہائی کورٹ کے فیصلے خلاف سپریم کورٹ کو ایسے معاملہ میں دلیل کی جاسکتی ہے جس میں ہائی کورٹ تصدیق کر دے کہ وہ اس عدالت میں اپیل کے لیے مناسب ہے۔ ٹریبونل کو قانونی مسئلہ کو ہائی کورٹ کو رجوع کرنے کے معاملہ میں کوئی اختیار تمیزی نہیں حاصل ہے۔ وہ رجوع کرنے سے صرف اس وجہ سے انکار کر سکتا ہے کہ کوئی قانونی مسئلہ نہیں پیدا ہوتا ہے۔ اگر ٹریبونل ہائی کورٹ کو رجوع کرنے سے انکار کر دے تو ذریعہ شخص یا شخص ہائی کورٹ کو درخواست دے سکتا ہے اور ہائی کورٹ ٹریبونل کو اس معاملہ کو بیان کر کے اس کو رجوع کرنے کا حکم دے سکتا ہے اور پھر ٹریبونل ایسا کرنے کا پابند ہو جاتا ہے۔ وقتاً فوقتاً ٹریبونل کے عمل کے خلاف اعتراضات کیے گئے ہیں اور اس کے عہد ان کی قابلیت پر بھی شبہ بھی پیدا ہوا ہے۔ ٹریبونل کے عمل پر غور کرتے ہوئے قانونی کمیشن نے رائے ظاہر کی کہ ضروری قابلیت اور آزاد رائے رکھنے والے اشخاص کا اس میں تقرر نہیں کیا جاتا ہے۔ اکثر عدلیہ اور غیر جانب دارانہ نظریہ جو واقعات پر قطعی فیصلہ کرنے والے مقتدر کے لیے ضروری ہے ٹریبونل کے عمل سے ظاہر نہیں ہوتا ہے۔ زیادہ تر ٹریبونل ہیچ سپیڈ اور قانونی مسائل کا فیصلہ بہت سسرری طور سے کرتا ہے اور واقعی فیصلہ کو واضح طور سے درج نہیں کرتا۔ رائے قائم کرنے کے وجہ ظاہر کرتا ہے اپیلوں کو پٹانے میں بہت تاخیر ہوتی ہے ہائی کورٹوں نے بھی ٹریبونل کے صادر کیے ہوئے احکام پر مخالفانہ رائے زنی کی ہے۔ لہذا قانونی کمیشن نے ٹریبونل کو ختم کر دینے کی سفارش کی اور بجاؤ دیا کہ جہاں نزاعی رقم ۵۰ یا زیادہ ہو وہاں یہ برائے راست ہائی کورٹ کو اپیل کیے جانے کی تجویز کرنی چاہیے اور دیگر صورتوں میں ہائی کورٹ میں صرف قانونی مسئلہ پر اپیل ہونی چاہیے۔

راست ٹیکس انتظامی تحقیقاتی کمیٹی (DIRECT Tax Administration Enquiry Committee) نے تسلیم کرتے ہوئے کہ ٹریبونل کے طرز عمل طریقہ کار اور ساخت میں اصلاح کی گنجائش ہے اپنی رپورٹ میں یہ

قائم رکھنے کی موافقت مندرجہ ذیل وجوہ پر کی۔ ٹیکس عاید کرنے والے مخصوص قوانین ہمچہ دیدہ اور تکلیف ہونے ہیں جس کے لیے حساب اور قانون کے بہت اونچے معیار کا خصوصی عدم درکار ہے جو ان سے براہ راست اور جاری رہنے والے رابطہ سے حاصل ہو سکتا ہے۔ ٹیکس کی اپیلوں میں پیدا ہونے والے باریک بینی کی سائل کو برتنے کی عدلیہ سے توقع نہیں کرنی چاہیے۔ ہائی کورٹ اتنا وقت نہیں دے سکتا ہے کہ ٹریبونل سے برتنے جانے والے کثیر التعداد معاملات کو فیصلہ کرنے کیونکہ وہ خود ہی بہت زیادہ کام سے زیر بار ہونا ہے۔ ٹیکس کی اپیلوں کا جلد ہٹا کر زیر تفتیش شخص اور آمدنی دونوں کے مفاد میں ضروری ہے۔ یہ جملہ وجوہ بہت منقول ہیں جن کے باعث دوسرے ممالک اور ہند میں بھی ٹریبونل کا نظام قائم ہوا۔ کمیٹی نے ٹریبونل کے وقار اور غیر جانب داری کو فروغ کرنے کی غرض سے متعدد سفارشیں کیں یعنی مہرہ پر قائم ہائی کورٹ بیج کو معینہ مدت کے لیے ٹریبونل کی صدارت سپرد کر دینا چاہیے۔ اور خدمت پر قائم ضلع اور سیشن ججوں کو عدلیہ ممبران کے لیے منتخب کرنا چاہیے۔ اور محاسب ممبران کا تقرر آمدنی ٹیکس کے ان کمشنروں اور معاون کمشنروں میں سے کرنا چاہیے جن کی خدمت سے سکدوشی میں ۱۰ یا ۱۵ سال باقی ہوں اور ان کو پھر حکمہ میں واپس نہیں پہنچنا چاہیے۔ مزید یہ کہ ٹریبونل کو وجوہ ظاہر کرتے ہوئے تفصیلی حکم صادر کرنا چاہیے تاکہ متعلق طلب امور پر کی ہوئی بحث اور نکالے ہوئے نتیجہ کا واضح طور سے اندازہ مل سکے۔ اور یہ کہ اس کے اپیلی مل کو انجام دینے کے لیے بیجوں کی تعداد میں اضافہ کرنا چاہیے۔ کمیٹی کی ان تمام تحریکات پر ابھی تک عمل نہیں ہوا ہے اور وہی پہلی ضرورت قریب قریب ابھی تک برقرار ہے۔

کمیٹی کی رائے کے بعد چند طبقات میں ٹریبونل کو ختم کرنے کی تحریک پھر اٹھائی گئی اس بنا پر کہ عوام کو ٹریبونل کے منصفانہ رائے اور نیک نیتی پر اعتماد کی بر نسبت ہائی کورٹ اور سپریم کورٹ کی غیر جانب داری پر بہت زیادہ اعتماد ہے کہونکہ ٹریبونل کا تقرر انتظامیہ اپنے ٹیکس کے مقتدران اور بی اشخاص کے درمیان نزاع کو فیصلہ کرنے کے لیے کرتا ہے۔ لہذا اس کو مقتول عدلیہ ماحول نہیں ملتا۔ ٹریبونل کے عمل کے بارے میں چند شہادت کو رقع کرنے کی کوشش آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل کی سوریجی کے موقع پر عدلیہ اور اشخاص سے تعلق رکھنے والے متعدد اشخاص نے کی تھی۔ وہاں یہ انکشاف ہوا کہ ٹریبونل میں پیش کی ہوئی اپیلوں اور درخواستوں کی تعداد ہر سال اوسطاً ۲۲۰۰۰ ہے اور ٹریبونل کے فیصلہ کیے ہوئے معاملات میں سے صرف ۱۰ فی صدی ہائی کورٹ کو رجوع کیے جاتے ہیں اور ہائی کورٹ کو رجوع کیے ہوئے معاملات میں سے ٹریبونل کے قانونی مسائل ہر دئے ہوئے فیصلوں میں سے دو تہائی سے زیادہ بحال رکھے گئے۔ اور ۱۹۵۸ء تکایت ۱۹۶۲ء کے دوران سپریم کورٹ

کے صادر کیے ہوئے ۱۰۰ بیسٹوں میں سے ٹریبونل کے ۵۰ فیصلے بحال رہے۔ مزید یہ کہ یہ واقعہ ۱۹۶۳ء  
تائیت ۱۹۶۴ء کے دوران ٹریبونل کے سامنے پیش کی ہوئی عملاتی اپیلیں ہیں سے ۸۹ فی صدی خارج ہوئیں۔  
ٹریبونل کی غیر جانب داری اور آزاد خیالی کا ثبوت ہے۔

۱۹۴۱ء تائیت ۱۹۵۰ء کے دوران ٹریبونل کے کام کا بار قریب دس گنا بڑھ گیا۔ ۱۹۴۱ء تائیت ۱۹۴۲ء  
میں ۱۱ اشخاص کی تعداد جمع پرنیکس تشخیص کیا گیا تھا قریب دو لاکھ تھی جبکہ ۱۹۶۵ء تائیت ۱۹۶۶ء میں  
ایسے لوگوں کی تعداد قریب ۲۳ لاکھ پہنچ گئی اور ٹریبونل کے سامنے دائر کی ہوئی اپیلیں کی تعداد اس  
دوران میں ۱۹۵۰ء سے بڑھ کر ۱۹۶۱ء تک پہنچ گئی لیکن ٹریبونل کی پچیس ۱۹۴۱ء میں تین تین تھیں اور ۱۹۶۲ء میں  
اضافہ ہو کر ۱۴ ہو گئیں۔ ٹریبونل ہر سال اوسطاً ۱۰۰۰ معاملات چٹاتا ہے اور یہ قابل تملین امر ہے۔  
حالانکہ ٹریبونل کو برقرار رکھنے کے بہت مقول وجوہ ہیں پھر بھی ٹیکس دہندگان کی نظر میں ٹریبونل کے  
وقار اور استحکام میں افزونی پیدا کرنے کے لیے راست ٹیکس کے انتظام پر کوشش کی کی ہوئی تحریکات ہیں  
سے چند پر عمل کرنا ضروری تھا۔

## کسٹم کا انفصال

کسٹم ایکٹ ۱۹۶۲ء مال کی بند میں درآمد اور اس سے برآمد کی ضابطہ بندی کرتا ہے اور ٹریبونل ایکٹ  
کے تحت باید کیے ہوئے کسٹم محصول کی تشخیص کے لیے تجاویز کرتا ہے۔ درآمد اور برآمد محصول کی تشخیص  
کا طریقہ کار راست ٹیکس کے طریقہ کار سے بنیادی طور سے مختلف ہے۔ کسٹم ایکٹ ۱۹۶۲ء کے تحت ایک ماہ  
کا مرکز پر بورڈ اعلیٰ کسٹم مقتدر ہے اور اس ایکٹ پر عمل درآمد کرنے کی اس پر پوری ذمہ داری ہے محصول  
کی تشخیص مجاز کسٹم افسر یعنی وہ افسر جس کو بورڈ نے تشخیص کرنے کا عمل سپرد کیا ہو یا کسٹم کا کلر کرتا ہے۔  
بورڈ محصول کی تشخیص کے بارے میں کوئی طریقہ کار نہیں قائم کرتا ہے۔ سوائے اس کے کہ مال کا سائز  
اور اس کی جانچ کی جاسکتی ہے اور افسر متعلقہ شخص کو ان مفردی دستاویزات کو پیش کرنے کا حکم دے  
سکتا ہے جس سے محصول کا تعین کیا جاسکے لیکن متعدد عدالتوں کے فیصلوں کے بموجب تشخیص کا  
طریقہ نظامی عدالتی ہے۔ مزید یہ کہ معاون کلکٹر کے رتبے سے کم رتبے کے افسر کے تشخیصی حکم کے تحت  
اداشہ محصول کی واپسی کی درخواست اس کا دعویدار معاون کلکٹر کو دے سکتا ہے۔

ایکٹ کے تحت قابل ضمی مال کو کوئی افسر مجاز گرفت میں لے سکتا ہے۔ کلکٹر یا ڈپٹی کلکٹر جسلہ  
فصلوں اور تاوانوں پر بیٹے تعین حد فیصلہ دے سکتا ہے۔ معاون کلکٹر اس مال کی ضمی کو جس کی

مالیت ۵۰۰۰ سے تجاوز نہ کرتی ہو اور اس تاوان کو جو ۲۰۰۰ ہزار سے زائد نہ ہو نپٹا سکتا ہے۔ اس مال کی ضلعی کوجس کی مالیت ۱۰۰۰ سے تجاوز نہ کرتی ہو اور اس تاوان کو جو ۲۰۰ سے زیادہ نہ ہو معاون کلکٹر سے کم رتبے کا کوئی گزیٹڈ انسپرنپٹا سکتا ہے۔ مال کی ضلعی یا تاوان کا کوئی حکم نہیں دیا جاسکتا جب تک مالک کو نوٹس کے ذریعہ ضبط کرنے یا تاوان عاید کرنے کے تحریری وجوہ سے مطلع نہ کر دیا جائے اور ان وجوہ کے خلاف نوٹس میں صراحت کی ہو تو مناسب مدت کے اندر اپنی عرضداشت پیش کرنے اور سننے جانے کا مناسب موقع نہ دے دیا جائے۔

کسٹم کے کلکٹر کے دئے ہوئے فیصلوں اور صادر کئے ہوئے احکام کے خلاف اپیل بورڈ کو کی جاسکتی ہے۔ کلکٹر کے رتبے سے کم رتبے کے انسپر کے فیصلہ اور حکم کے خلاف اپیل اپیلی کلکٹر کو کی جاتی ہے جو قانون تحت کوئی دیگر عمل نہیں کرتا ہے۔ اپیلی کلکٹر اپیل کرنے والے کو سنے جانے کا موقع دینے اور اپنی تفتیش کرنے کے بعد جس کو وہ مناسب خیال کرے نزامی فیصلہ یا حکم کو کمال رکھنے اس میں رد و بدل کرنے یا اس کو منسوخ کرنے کا ایسا حکم صادر کر سکتا ہے جس کو وہ مناسب خیال کرے۔ اپیل میں مال کی ضلعی کے عوض کسی تاوان یا جرمانہ میں بڑے متعلقہ شخص کو اس کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا مناسب موقع دئے اضافہ نہیں کیا جاسکتا ہے۔ اپیل میں کوئی ایسا صادر کیا ہوا حکم تابع نگرانی قطعی ہوتا ہے۔ بورڈ ربخ رسیدہ شخص کی درخواست پر یا خود اپنے ہی انتخاب پر کسی ایسی کارروائی کے ریکارڈ کو جس میں کسٹم انسپرنے کوئی حکم صادر کیا ہو طلب کر کے ایسے فیصلہ یا حکم کے جائز اور معقول ہونے کی بابت اپنا اطمینان کرنے کی غرض سے معائنہ کر سکتا ہے اور ایسا حکم صادر کر سکتا ہے جس کو وہ مناسب خیال کرے لیکن مال کی ضلعی کے عوض تاوان یا جرمانہ میں اضافہ کرنے والا کوئی حکم نہیں صادر کیا جاسکتا ہے جب تک کہ وجہ ظاہر کرنے کا مناسب موقع متعلقہ شخص کو نہ دے دیا جائے۔ اسی طرح محصول عاید کرنے یا اس میں اضافہ کرنے والا کوئی حکم صادر نہیں کیا جاسکتا ہے جب تک متعلقہ شخص پر وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس کی تعمیل نہ کر دی جائے۔ حکم کے صادر ہونے کی تاریخ سے دو سال گزر جانے کے بعد اس حکم کی نگرانی نہیں ہو سکتی۔ اپیل میں صادر کیے ہوئے کسی حکم کی نگرانی نہیں ہو سکتی ہے۔

اپیلی مفت مدد کے صادر کیے ہوئے حکم اور ربخ رسیدہ شخص کی درخواست پر نگرانی میں صادر کیے ہوئے کسی ایسے حکم کو جس میں عاید کیا گیا ہو یا تاوان ضلعی کے عوض جرمانہ یا محصول میں اضافہ کیا گیا ہو مرکزی حکومت متعلقہ شخص کی درخواست پر رد یا اس میں رد و بدل کر سکتی ہے۔ اپیل یا نگرانی میں صادر کیے ہوئے حکم کو بھی مرکزی حکومت رد یا اس میں رد و بدل کر سکتی ہے۔ ضلعی کے عوض تاوان یا جرمانہ



میں مرکزی حکومت اٹھانہیں کر سکتی ہے مگر پہلے ہی اپیل یا نگرانی میں اس میں اضافہ کر دیا گیا ہو اور دیگر معاملہ میں اس حکم کے معادہ چھرنے کے ایک سال کے اندر جس کو رد کرنے یا جس میں رد و بدل کرنے کی درخواست دی گئی ہوئی اٹھانہ کیا جاسکتا ہے۔ مگر بغیر متعلقہ شخص کو وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس دئے ہوئے ایسا نہیں کیا جاسکتا۔

## تومیانے کے قوانین۔ معاوضی ٹریبونل

بند میں کسی کاروبار یا جائیداد کو تومیانے سے دستور کی دفعہ ۲۱ کے تحت معاوضہ کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ تومیانے سے متعلق قوانین معاوضہ کے اصول قائم کرنے کے علاوہ موضوع قانون کے اصولوں کے تحت معاوضہ کی مقدار کے متعلق پیدا ہونے والی تنازعات اور مطالبات کو فیصلہ کرنے کے لیے ایک ٹریبونل قائم کر سکتے ہیں۔ اپر کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۳ نے دو قانونی کارپوریشن قائم کئے، اپر ایڈیا اور ایڈمین ایر لانس اس نے ان بند ہوائی نقل و حمل کی کمپنیوں کو تومیانہ مسافروں کے بدلے کا کاروبار کرتی ہیں اور تومیانے ہوئے اداروں کے کاروبار اور اثاثوں کو ان دو کارپوریشنوں میں مرکوز کر دیا۔ ان کمپنیوں کو ادا کیے جانے والے معاوضہ کی رقم کا تعین کرنے کے لیے ایکٹ نے ایک ٹریبونل قائم کیا۔ پہلے مرحلہ پر معاوضہ کا تعین اس کارپوریشن نے حکومت کی رضامندی سے کیا۔ اگر کمپنیوں نے اس کو تسلیم نہیں کیا تو وہ اس معاملہ کو تین اشخاص پر مشتمل ٹریبونل سے جن میں ایک ہائی کورٹ جج سہریم کھٹ کا عہدہ پر قائم یا سکریٹری جج اور دوسرا تحقیقات میں غور طلب معاملہ میں خصوصی علم رکھنے والا شخص ہو رجب کو اٹھاسکتا تھا۔ ٹریبونل کو طے دینے کو ان کے فیصلے کے لیے کمیشن جاری کرنے کے بارے میں ضابطہ دیوانی کے تحت مدد است دیوانی کو دئے ہوئے اختیارات حاصل ہیں۔ اس کے علاوہ ٹریبونل کو خود اپنا طریقہ کار وضع کرنے کا اختیار تھا۔ وہ اپنے فیصلہ پر نظر ثانی کر سکتا تھا اگر ریکارڈ پر بظاہر کئی سبب یا کوئی نشانیہ نقل و حمل ہائی جانے۔ اپنے دائرہ اختیار میں ٹریبونل کا فیصلہ قطعی تھا اور کسی عدالت میں قابل اعتراض نہ تھا۔ ٹریبونل کے فیصلہ سے اپیل کرنے کی کوئی تجویز نہ تھی اس ٹریبونل کی ساخت اور اختیارات سے متعلق تہہ ہونے سے معلوم ہوتا ہے کہ وہ ایک خود مختار جماعت تھی۔

زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۶ نے ان بیمہ کرنے والوں کو جن کا کاروبار کارپوریشن نے لے لیا تھا اور اکیچہ جانے والے معاوضہ کے کافی ہونے پر فیصلہ دینے کی غرض سے ایک ٹریبونل قائم کیا۔ ایکٹ کے ذریعہ حسب ضرورت ایک یا زیادہ ٹریبونل قائم کیے جاسکتے تھے۔ اس ٹریبونل کی ساخت اپر ایڈیا ایکٹ

کے تحت تشکیل کیے ہوئے ٹریبونل سے متشابہ تھی۔ وہ تین ممبران پر مشتمل تھیں جن میں سے ایک بالی کوٹ یا سپریم کورٹ کے جج ہوتا تھا یا سبکدوش جج اور ایک تحقیقات میں خود طلب معاملہ میں خصوصی علم رکھنے والا شخص تھا۔ اس کو گواہان کی طلبی ان کو حاضری پر مجبور کرنے اور ان کا حلف پر بیان لینے، بیان مٹانی پر شہادت طلب کرنے، گواہان کا حلف پر اظہار لینے اور دستاویزات کا معائنہ کرنے کے لیے کمیشن جارج کرنے کے وہی اختیارات تھے جو دیوانی عدالت کے ہوتے ہیں۔ اس کو خود اپنے طریقہ کار کی خاطر جلد بند کرنے کا اختیار تھا۔ ریکارڈ پر بظاہر کسی سہو یا متشابہ غلطی کے معلوم ہونے پر اس کو اپنے فیصلہ پر نظر ثانی کرنے کا اختیار نہیں۔ معاوضہ کا تعین کرنے کا وہی اختیار تھا، اگر کارپوریشن ایکٹ کے تحت تشکیل کیے ہوئے ٹریبونل کا تھا۔ پہلے کارپوریشن کو معاوضہ کی رقم کا تعین حکومت کی رضامندی سے کرنا تھا، اگر اس رقم پر بیرون کرنے والے راضی نہ ہوں تو وہ ایکٹ کے تحت تشکیل کیے ہوئے ٹریبونل کو رجوع کر دیتے تھے۔ اگر کارپوریشن ایکٹ اور زعمیہ کے کارپوریشن ایکٹ کے تحت ٹریبونل ایک دوسرے سے متشابہ تھے۔

کوڈ رکھنے والے علاقہ جات (حصول اور ترقی ایکٹ، ۱۹۵۷) *Access to Information Act, 1957* ان علاقہ جات میں جہاں کان کنی کی گئی ہو یا بڑے داروں کے حقوق کو انھیں مناسب معاوضہ ادا کرنے پر حاصل کرنے کی غرض سے وضع کیا گیا تھا تاکہ عوام کے مفاد میں ان علاقہ جات میں کوئلہ پیدا کرنے کو ترقی دی جائے۔ معاوضہ کے اصول ایکٹ میں ناکہ کر دیے گئے ہیں اور ان اصولوں کا اوقات پر اطلاق کرنے کے لیے ایک ٹریبونل کی تشکیل کی گئی ہے کہ کوئلہ رکھنے والی آراضی یا اس میں یا اس پر کسی حق کو متکان کنی کے پڑنے کے حقوق کو ایکٹ کے تحت حکومت حاصل کر سکتی ہے یا اس کو کسی حکومت کی کپنی میں مرکوز کر سکتی ہے۔ دفعہ ۱۱۳ اس طرح حاصل کی ہوئی آراضی اور اس پر تلاش کے لائسنسوں اور کان کنی کے ٹپوں کو ختم کرنے کے لیے معاوضہ دینے کی تجویز کرتی ہے۔ پہلے مرحلہ میں معاوضہ کی رقم کا تعین باہم رضامندی سے کرنا پڑتا ہے۔ اگر ایسی رضامندی نہ ہو سکے تو اس معاملہ کو حکومت کے تشکیل کئے ہوئے ایسے ٹریبونل سے رجوع کرنا پڑتا ہے جو صرف ایک ایسے ممبر پر مشتمل ہوتا ہے جو بالی کوٹ کا جج ہو یا باہمی یا خارج مقدمہ کی حیثیت رکھتا ہو۔ کسی مخصوص معاملہ میں مرکزی حکومت کان کنی کا مخصوص علم رکھنے والے شخص کا ٹریبونل کو مدد دینے کے لیے تقرر کر سکتی ہے ایسی صورت میں متاثر ہونے والا شخص بھی ایک شخص کو کسی غرض کے لیے تقرر کر سکتا ہے۔ کارروائی کے آغاز پر متعلقہ شخص معاوضہ کی وہ رقم طلب کر سکتے ہیں جو ان کی رائے میں مناسب ہوں۔ اس کے بعد ٹریبونل کو نزاع پر سماعت کرنے کے بعد معاوضہ کی رقم کا تعین کرتے ہوئے اظہار کرتے ہوئے کہ

وہ کس کو ادا کیا جانا ہے فیصلہ دیتا ہوتا ہے۔ فیصلہ کی تاریخ سے ۳۰ یوم کے اندر ٹریبونل کے فیصلے ہائی کورٹ کو اپیل ہو سکتی ہے۔

بخارا بنیات (مطالبات) ایکٹ ۱۹۶۳ کے تحت قائم کی ہوئی مخصوص عدالت بھی اس زمرہ میں آ سکتی ہے۔ اس ایکٹ کے تحت مطالبات کی جلد تحقیقات اور ان کو فیصلہ کرنے کے لیے حکومت کو ممبروں کی تعداد پر جوہ سے کم نہ ہونے پر ایک مخصوص عدالت قائم کرنے کا اختیار دیا گیا ہے۔ عدالت کے ممبروں میں سے ایک ضلع عدالت کا جج یا ضلع میں ابتدائی اختیار سماعت رکھنے والی دیوانی عدالت کا صدر سیشن جج ہو گا۔ اس عدالت کے سامنے شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا۔ ایکٹ عدالت سے معاملہ کی زبانی سماعت کیے جانے کی تجویز کرتا ہے اور اس غرض کے لیے وہ بخارا اضمی پرا دھا اور اس پر اعتراض کرنے والوں کو طلب کر سکتا ہے۔ عدالت کو گواہان طلب کرنے کا اختیار ہے۔ جہاں تک ممکن ہو اس عدالت کی کارروائی ضابطہ دیوانی کی تجاویز کے بموجب ہونی چاہیے۔ فریقین اپنے ایکشنوں کے ذریعہ جس میں دلائل بھی شامل ہیں حاضر ہو سکتے ہیں۔ فریقین کو سننے کے بعد عدالت ایسا حکم صادر کر سکتی ہے جس کو وہ مناسب خیال کرے اس عدالت کے حکم کی عدالتی نظر ثانی بہ صورت اپیل یا نگرانی نہیں کی جاسکتی ہے۔ لیکن عدالت خود اپنے انتخاب پر یا کسی فریق کی درخواست پر معاملہ کو ترتیب دے کر اپنی رائے کے ساتھ ہائی کورٹ کو بھیج سکتی ہے اگر اس کو کسی قانونی مسئلہ یا قانونی اثر رکھنے والے کسی روائع یا نفس معاملہ کو متاثر کرنے والی کسی دستاویز کی تعبیر کے بارے میں کوئی شبہ ہو۔ ایسا استصواب لازم ہو جاتا ہے اگر وہ معاملہ کوئی عام اہمیت رکھتا ہو یا کسی طبقے کے حقوق کو متاثر کرتا ہو۔

## مزدوری کے متعلق قانون

۱۹۴۷ء کے بعد مزدور اور انتخابیہ کے درمیان تعلقات کے دائرہ میں بہت کچھ تبدیلیاں انصافی جماعتیں قائم ہو گئی ہیں۔ واقعہ یہ ہے کہ رحمان ہمیشہ اس دائرہ کو عام عدالتی نظام سے علیحدہ رکھنے کی طرف رہا ہے۔ اس دائرہ میں ٹریبونل اور نظائر عدالتی مقتدران کے فیصلوں کی عدالتی جانچ کی قانونی ممانعت کا پایا جانا کوئی غیر معمولی امر نہیں ہے۔ فی الحال قریب ۱۰۸ مرکزی اور ریاستی موضوعہ قوانین مزدوری کے متعلق ہیں۔ اور وہ اپنی تجاویز پر عمل درآمد کرنے کے لیے خود اپنی عدالتیں یا نظائر عدالتی مقتدران رکھتے ہیں۔ ان مقتدران کے مختلف اسمار ہیں اور وہ مختلف مہدوں سے موسوم کیے جاتے ہیں جیسے کٹھنر مقتدران یا ٹریبونل عملی طور سے چند مقتدران کے افعال ایک دوسرے سے تخلیق ہیں اور ان مختلف مقتدران

کے عمل کے لیے کوئی واضح طریقہ کار نہیں قائم کیا گیا ہے۔ حال میں ایک تحریک کی گئی ہے کہ قانونی تاجروں پر نیزی سے عمل درآمد کرنے اور جلد اور کم خرچ دادرسی دینے کے لیے مزدوری کے متعلق مختلف قوانین کے قائم کی ہوئی بظاہر عدالتی جماعتوں کو مزدوری کے معاملات کو ہمتنے والے ترتیب مدارج پر مشتمل مزدوری کے متعلق ایک حدیہ خدمت میں یکجا کر دینا چاہیے۔ مگر قومی مزدوری کمیشن نے اس تحریک سے اختلاف کیا۔ برخلاف اس کے اس نے سچاؤ دیا کہ عمل میں اور کیفیت بیان کرنے میں یکسانی پیدا کرنے کی غرض سے ان تمام موضوعہ قوانین کو جو مشترک مقصد رکھتے ہوں ایک عام مضمون کی سرخی دے کر یکجا کر دینا چاہیے۔ بلکہ اس کے ان تمام قوانین کو یکجا کر کے ان کا ایک مجموعہ بنایا جائے۔ مزدوری کے متعلق چند موضوعہ قوانین کے تحت انفعالی جماعتوں کا یہاں مختصراً ذکر کیا جا رہا ہے۔

ادائیگی اجرت ایکٹ ۱۹۳۶ — یہ ایکٹ کسی صنعت میں مامور اشخاص کے چند طبقوں کی اجرت کی ادائیگی کی ضابطہ بندی کرتا ہے اور اس کی غرض اجرت سے ناجائز منہائی یا اس کی ادائیگی میں بے جا غمیہ کی وجہ سے پیدا ہونے والے جبروں کے مطالبات کے متعلق جلد اور موثر دادرسی دیتا ہے۔ ریاستی حکومت کو اختیار ہے کہ وہ کام گراں کے معاوضہ کے کشنریا دیوانی عدالت کے جج کا تجربہ رکھنے والے کسی افسر یا تنخواہ دار کسی مجسٹریٹ یا مزدور عدالت یا منسٹی ٹریبونل کے صدر کا تقریر بحیثیت مقتدر کسی مخصوص رقبے میں اجرت کی منہائی یا اس کی ادائیگی میں تاخیر کی وجہ سے اس ایکٹ کے تحت سپرد ہونے والے مطالبات کی سماعت کر کے طے کرنے کے لیے کر سکتی ہے۔ وہ مقتدر اس معاملہ کے ضمنی مسائل پر بھی غور کر سکتا ہے۔ ایسے معاملات کو ہمتنے کا اس مقتدر کو بلا شرکت فیہرے اختیار ہے کیونکہ اس کے اختیار سماعت میں آنے والے معاملات عام دیوانی عدالت کے اختیار سماعت سے خارج کر دئے گئے ہیں۔ اس مقتدر کے سامنے کارروائی کا آغاز درخواست کے ذریعہ ہوتا ہے جس کو بے جا منہائی کے چھ ماہ کے اندر دینا چاہیے۔ مقتدر مناسب حالات میں اس مقررہ مدت کے گزر جانے کے بعد بھی درخواست کو بغرض سماعت قبول کر سکتا ہے۔ فریقین قانونی پیشور یا رجسٹری شدہ ٹریڈ یونین کے کسی افسر و فیو کے ذریعہ حاضر ہو سکتے ہیں۔ مقتدر سے مطلوب ہے کہ وہ درخواست گزار اور آجرو کو سنے جانے کا مناسب موقع دے۔ مقتدر کو شہادت دینے والا ہونا کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے اور دستاویزات پیش کروانے وغیرہ کی اپت عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں۔ وہ رقم جس کی ادائیگی کا مقتدر حکم دے مجسٹریٹ کے عاید کئے ہوئے جرمانہ کے طور پر قابل وصول ہوتی ہے۔

معاوضہ کام گراں ایکٹ ۱۹۲۳ — یہ ایکٹ ریاستی حکومت کو ریاست کے اندر مختلف

طاوہات میں مساوی کام گراں کے لیے کشتیوں کو مقرر کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ کشتیوں کے لیے کوئی خاص ایجنٹ مقرر نہیں کی گئی ہے۔ کشتیوں کو کسی شخص کی ایکٹ کے تحت ادائیگی مساوی کا ذمہ داری کو سنبھالنے کے لیے اختیار ہے۔ کشتی حقیقتات میں فیصلہ طلب مسائل کے متعلق کسی امر پر خصوصی علم رکھنے والے ایک یا زیادہ اشخاص کی مدد سے لیا جاتا ہے اور اس طرح اس کو فیصلہ طلب محاسب کے ماہر ان علم کا فائدہ حاصل ہو سکتا ہے۔ مگر کسی طبی ماہر کی مدد درکار ہوتی ہے۔ کشتی کو ضابطہ دیوانی کے تحت دیوانی عدالتوں کو حلف پر بیان لینے کو اہل کار کو حاضری پر مجبور کرنے۔ دستاویزات اور دیوانی اشیا کو جبراً پیش کروانے کے متعلق دئے ہوئے اختیارات حاصل ہوتے ہیں۔ کشتی کے سامنے کارروائی کا آغاز درخواست سے ہوتا ہے جس کے ساتھ مقروض فیس اور مقررہ تفصیلات منسلک ہوں۔ یعنی حالات کا بیان جتنا کیا جاسکتا ہے۔ فریقوں کے نام اور تپے نمردت کی تفصیل و کیفیت اور دائرہ سی جو مانگی جائے۔ کوئی درخواست نہیں دی جاسکتی جب تک درمیان فریقین کوئی ایسا معاملہ نہ پیش آیا ہو جس کو ضمانتی سے طے نہ کیا جاسکے۔ فریقوں کو قانونی پیشہ ورانہ بینکس یا کسی رجسٹرڈ شدہ ٹریڈ یونین کے کسی افسر وغیرہ کے ذریعہ یا کشتی کی اجازت سے کسی با اختیار دیگر شخص کے ذریعہ حاضر ہونے کا اختیار ہے۔ شہادت ہند ایکٹ کا اس کے سامنے کارروائی میں اطلاق نہیں ہوتا مگر کشتی کو ہر گواہ کا بیان مختصر لکھنا پڑتا ہے۔ حکومت کے وضع کئے ہوئے قواعد کے تابع کشتی اپنے اختیار تیزی کی بنا پر فرجہ دلو اسکتا ہے۔ کسی شخص سے ایکٹ کے تحت واجب الادا رقم کو کشتی منسلک بقایا بل کو گواہی وصول کر سکتا ہے۔ کسی اہم قانونی مسئلہ کے پیدا ہونے پر محدود اپیل اور قانونی مسئلہ کو ہائی کورٹ کو رجوع کرے گی ایکٹ میں تجویز ہے۔ یہ معلوم ہوتا ہے کہ کشتی کے سامنے زیر دوران معاملہ میں بھی قانونی مسئلہ پر ہائی کورٹ کو رجوع کیا جاسکتا ہے۔ اپیل کو اور اس کو مد نظر رکھتے ہوئے کہ موجودہ طریقہ کار کا ایک مقصد معاملات کا جلد فیصلہ کرنا ہے اپیل اور رجوع کرنے کی تجویز سمجھ میں نہیں آئی کیونکہ رجوع کئے ہوئے معاملات کو نشانے میں تاخیر پیدا ہونا لازمی ہے۔

انجینڈر میں منشی مقرر کے سوالات کو عدالتیں طے کرتی ہیں مگر اس کا نتیجہ اطمینان بخش نہیں ہوتا۔ تصدیقاً بہت بڑھ گیا تھا اور فیصلوں میں تاخیر ہوتی تھی جو کام گراں کے لیے محضت رسائی تھی۔  
روسن کی اس بارے میں یہ رائے تھی —

”ان معاملات کو طے کرنے میں زرا وقت اور پیشہ ورانہ فن کا بدنام کن اور برباد کن طریقہ سے اس پر کیا گیا تھا اور اس کی بنیادی وجہ یہ تھی کہ مفاد عامہ میں مطالبات کو طے کرنے کے بجائے آجور اور اس کی جیت بیتی کے مخالفانہ مفاد نے اس کی برہم چوہ مخالفت کی۔“

۱۹۴۶ء میں مطالبات کو فیصل کرنے کا عمل عدالت سے انضامی جماعت میں منتقل ہو گیا۔ ہند میں ۱۹۴۷ء سے ہی عمل کشنہ انجام دیتا تھا۔ لیکن قانونی کارروائی کی تاخیر ان امور میں بھی داخل ہو گئی جو مطالبات کرنے والوں کے لیے مضرت رساں ہوتی ہے۔ مطالبات کی تعداد ہر سال بڑھتی جاتی ہے اور معاملات زیر دوران پڑے رہتے ہیں چند ریاستوں میں ملیر یا جوئیر انفرمیں کا تقرر بحیثیت کشنہ کر دیا جاتا ہے اور وہ اپنے فرائض کے ساتھ ساتھ یہ عمل بھی انجام دیتے ہیں اور یہ امور معاملات کو پٹانے میں تاخیر کا باعث ہوتا ہے۔

کم از کم اجرت ایکٹ — کم از کم اجرت سے کم اجرت ادا کرنے سے پیدا ہونے والے مطالبہ کو فیصل کرنے کے لیے متعلقہ حکومت ایکٹ کے تحت ایک مقدمہ کا تقرر کر سکتی ہے۔ اس کے سامنے درخواست اجرت کے واجب الادا ہونے کے چھ ماہ کے اندر کام کر لیا اس کی جانب سے کوئی وکیل دے سکتا ہے۔ اگر تاخیر کی کوئی معقول وجہ ہو تو اس مدت کے بعد بھی درخواست قبول کی جاسکتی ہے۔ درخواست دہندہ کی سماعت کی جاتی ہے۔ اگر مقدمہ ٹھیک سمجھے تو کم از کم اجرت اور ادا شدہ اجرت کے درمیان فرق کی رقم کو زیادہ سے زیادہ دس گنا اضافہ کے ساتھ دوا لیا سکتا ہے۔ گواہان کی مٹھی وغیرہ کی بابت اس کو عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں اور ضابطہ نوہ اری کی دفعہ ۱۵۵ کے تحت وہ دیوانی عدالت متصور ہوتا ہے۔

اجیران کا ریاستی جیر ایکٹ ۱۹۴۸ء — اس ایکٹ نے اجیران کے مفاد میں منستی کام گروں کے جیر کی اسکیم پر عمل درآمد کرنے کی غرض سے اجیران کا ریاستی جیر کارپوریشن قائم کیا ہے۔ اور وہ یہ بھی تجویز کرتا ہے کہ ایکٹ کے تحت پیدا ہونے والے مختلف معاملات کی بابت نزاعات کو فیصل کرنے کے لیے ریاستی حکومت اجیران کے جیر کی عدالتیں قائم کرے۔ یہ عدالت ججوں کی اس قدر تعداد پر مشتمل ہوتی ہے جن کا تقرر کرنا ریاست ٹھیک خیال کرے۔ کوئی شخص جو پانچ سال تک عدلیہ انفرمیا قانونی پیشہ ور رہا ہو یا رہا تھا سنجہ مقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہے۔

عدالت کے سامنے کارروائی کا آغاز مقررہ فارم پر درخواست دینے سے ہوتا ہے جس درخواست کے ساتھ ریاستی حکومت کے اجیران کے ریاستی جیر کارپوریشن کے مشورہ سے بنائے ہوئے قواعد سے مقررہ فیس منسلک ہونی چاہیے۔ کسی فریق کو قانونی پیشہ ور یا کسی رجسٹرڈ شدہ ٹریڈ یونین کے کسی انفرمیا عدالت کی اجازت سے کسی با اختیار شخص کے ذریعہ حاضر ہونے کا حق ہے۔ عدالت کے ساتھ کارروائیوں میں شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا ہے مگر اس کو وہ ضابطہ اختیار کرنا پڑتا ہے جس کو حکومت قواعد کے ذریعہ قائم کرے۔ اس عدالت کو گواہان کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے حلف دینے دستاویزات کا جبراً انکشاف کرانے اور ان کو داخل کرانے وغیرہ کے متعلق دیوانی عدالت کے اختیارات حاصل ہیں۔ اس کو

اپنے اختیار تہیجی کی بنا پر خرچہ دلوانے کا اختیار بھی حاصل ہے۔ ریاست کی مراحت کی پوری کسی معینہ رقم سے کم آمدنی رکھنے والے غریب عرصے کو بنیہ خرچہ یا عین داخل کیے کا بروائی دائرہ کرنی کی اجازت دی جاسکتی ہے۔ اس عدالت کا حکم دیوانی عدالت کی دگر کی طرح قابل نفاذ ہے۔ مندرجہ ذیل کے سوا اس عدالت کا عمل بیرون اختیار سماعت دیوانی ہے یہ عدالت اپنے سامنے زیر دوران معاملہ میں پیدا ہونے والے کسی قانونی مسئلہ کو ہائی کورٹ کو فیصلہ کے لیے پیش کر سکتی ہے۔ اس عدالت کے کسی ایسے حکم کے خلاف جس میں کوئی ہم قانونی مسئلہ پیدا ہوتا ہو ہائی کورٹ میں اپیل ہو سکتی ہے۔

صنعتی نزاعات ٹریبونل ایکٹ ۱۹۴۷ء — یہ مزدوری کے متعلق نزاعات کو فیصلہ کرنے کے لیے ایک اہم موضوعہ قانون ہے۔ ایک تین اقسام کے ٹریبونلوں کو قائم کرنے کی تجویز کرتا ہے یعنی مزدوری عدالت صنعتی ٹریبونل اور قومی ٹریبونل متعلقہ ریاست کو (مرکزی یا حکومتی عہدے کی صورت ہو) ایکٹ کی دوسری فہرست بند میں صراحت کیے ہوئے معاملات کے متعلق صنعتی نزاعات کو فیصلہ کرنے کے لیے ایک یا زیادہ مزدوری عدالتیں قائم کرنے کا اور دوسری اور تیسری فہرست بند میں صراحت کیے ہوئے معاملات کی بابت نزاعات کو فیصلہ کرنے کی غرض سے صنعتی ٹریبونل کو تفصیل دینے کا اختیار ہے۔ مرکزی حکومت کو ان نزاعات کو فیصلہ کرنے کے لیے جن میں اہم قومی سوالات پیدا ہوتے ہوں یا جو ایک سے زیادہ ریاستوں میں واقع صنعتی اداروں کو متاثر کرتے ہوں قومی ٹریبونل قائم کرنے کا اختیار ہے۔ ٹریبونل کو فیصلہ کرنے کا اختیار صرف اسی وقت حاصل ہوتا ہے جب ریاست کوئی معاملہ اس کو جبراً کرے اور اس امر میں حکومت کو اختیار تمیزی حاصل ہے۔ ان میں سے ہر ایک صرف ایک شخص پر مشتمل ہوتا ہے۔ مقررہ اہلیت عدلیہ تجربہ ہے جس کی مراحت ایکٹ میں کی گئی ہے۔

مزدوری ٹریبونل کو اس طریقہ کار کے اختیار کرنے کا اختیار ہے جو اس کو مناسب معلوم ہو۔ ان ٹریبونلوں پر شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا ہے۔ لیکن اگر وہ نظائر عدالتی مفقہران ان کو قدرتی انصاف کے اصول اختیار کرنے پڑتے ہیں اگر وہ مناسب خیال کریں تو وہ اپنے سامنے زیر غور معاملہ پر خصوصی علم رکھنے والے ایک یا زیادہ ایسی سران سے مدد لے سکتے ہیں۔ کوئی اجراء اپنی ناسندگی متعلقہ ٹریبونل کے کسی افسر کے ذریعہ اور کوئی اجراء اپنی ناسندگی متعلقہ اجراء کی انجمن کے کسی افسر کے ذریعہ کر سکتا ہے۔ فرقہوں کی قانونی پیشہ وران کے ذریعہ ناسندگی صرف باہم رضامندی اور ٹریبونل کی رضامندی سے ہو سکتی ہے۔ ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے تحت ان ٹریبونلوں کو خرچہ دلوانے کا اختیار تمیزی حاصل ہے۔ دیگر ٹریبونلوں کی طرح مزدوری ٹریبونل کو بھی اشخاص کو حاضری پر مجبور کرنے کا عطف

پر بیان لینے دستویزات کو جبراً پیش کروانے اور گواہان کے اہل سائے کیے کشن جلدی کرنے وغیرہ کے متعلق عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں۔ کارروائی کے اختتام پر ٹریبونل کو اپنا فیصلہ متعلقہ حکومت کو پیش کرنا ہوتا ہے۔ اس کے ملنے کے ۲۰ یوم کے اندر اس فیصلہ کو حکومت شائع کر داتی ہے اور اس کی اشاعت کے بعد ۲۰ یوم گزرنے پر وہ فیصلہ قابل نفاذ ہو جاتا ہے جب تک کہ حکومت اس دوائے کی دہر کر قومی اقتصادی حالات اور سماجی انصاف کی بنا پر مفاد عامہ میں اس فیصلہ کو کھلی یا جزوی طور سے متاثر کرنا قرین مصلحت نہیں ہے۔ اور ایسی صورت میں حکومت اس فیصلہ کو نا منظور یا اس میں رد و بدل کرنے کا حکم صادر کر سکتی ہے۔ اگر کوئی ایسا حکم صادر نہ کیا گیا ہو تو وہ ۲۰ یوم گزرنے پر وہ فیصلہ قابل نفاذ ہو جاتا ہے۔ اگر ایسا حکم صادر کیا گیا ہو تو وہ فیصلے کے ساتھ قانون سازی میں جس قدر جلد ممکن ہو رکھا جائے گا اور رکھے جانے کے بعد ۲۰ یوم گزرنے پر وہ قابل نفاذ ہو جائے گا۔ اس کی مدافعتی نظر ثانی نہیں ہو سکتی اور حکومت کے شائع کیے ہوئے فیصلے پر کسی طور سے بھی اعتراض نہیں کیا جاسکتا۔

مزدور اور ملکیہ تعلقات کے دائرہ پر اطلاق رکھنے والے قواعد غیر معین ہیں قانون سازی نے منستی تنظیمات ایکٹ کے تحت انفعالی مشینری اور طریقہ کار از اصول قائم کرتے ہوئے مزدور ملکیہ کے دو بیان نزاعات پر اطلاق رکھنے والے انتخابی قانونی اصول کی مجبوری بند نہیں کی ہے۔ لہذا مزدوری ٹریبونل کا خاص عمل ان کو فیصلوں میں مدد دینے کی فرض سدا سنائی کا کوئی ذریعہ تلاش کریتا ہے۔ ان کی رہنمائی کے ذریعہ صرف دستوری ریاستی پالیسی کے ہدایتی اصول اور چند منستوں میں مزدور ملکیہ تعلقات کے چند پسوؤں کے متعلق کمیشنوں اور کمیٹیوں کی چند رپورٹیں ہیں۔ ان ٹریبونلوں کو سماجی اقتصادی انصاف جو خود ایک حد تک تغیر پذیر ہوتا ہے کے تصور کے بموجب ایسا قانون قائم کرنے کا وسیع اختیار تیزی حاصل ہے جو کسی معاملہ کے حالات میں ان کو منصفانہ اور بجا معلوم ہو۔ مزدوری ٹریبونل منستی امن کے مفاد میں ماموری کے معاہدات کی مکرر ترتیب دے سکتا ہے۔ لہذا مزدوری ٹریبونل بہت اہم عمل انجام دیتا ہے جو کہ مزدوری کا قانون جس کا منستی افزائش اور ترقی سے بہت گہرا تعلق ہے ملک کی اقتصادی خوشحالی اور بہبود کی کو متاثر کر سکتا ہے۔

موجودہ نظام کا ایک خاص نقص یہ ہے کہ شیعہ تعداد میں مزدوری ٹریبونل ملک میں عمل کر رہے ہیں اور اسی ایک معاملہ پر مختلف نظریات قائم کر رہے ہیں۔ قانون کے تحت کوئی مرکزی ادارہ ان کے فیصلوں سے اپیل کی سماعت کے لیے نہیں قائم ہوا ہے تاکہ اس ہمیت کے حامل دائرہ میں قانون میں یکسانی پیدا کی جائے۔ لہذا ان منستی ٹریبونلوں کے مختلف اور باہم تضاد رکھنے والے فیصلوں اور ان کی کارکردگی



میں ہم آہنگی پیدا کرنے کے لیے ایک مرکزی ایجلی مقتدر مہیا کرنے کی غرض سے ۱۹۵۰ میں پانچوں پر مشتمل ایک مرکزی ایجلی ٹریبونل قائم کیا گیا تھا جس کی نشستیں بمبئی، بھارت اور مدراس میں ہوتی ہیں۔ عموماً یہ ٹریبونل ایک سبکدوش ہائی کورٹ کے جج پر مشتمل ہوتا تھا اور ان معاملات کے متعلق اپیلیں سناتا تھا جن میں کوئی قانونی مسئلہ پیدا ہوتا ہو۔ اس ٹریبونل نے صرف چھ سال تک مل کیا اور پھر یہ احساس مستحکم ہو گیا کہ وہ اپیلوں کے پٹانے میں غیر واجب تاخیر کرتا ہے اور غیر ضروری مصارف کرنے پڑتے ہیں کیونکہ اہم معاملات کو ہر سال دستور کی دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کے سامنے لے جانا پڑتا ہے۔ لہذا ۱۹۵۶ میں یہ ٹریبونل ختم کر دیا گیا۔ وہ صنعتی ٹریبونلوں کے فیصلوں پر تصحیحی عمل کرتا تھا اور اس کے خاتمے کے ساتھ صنعتی ٹریبونلوں کے اختیار پر سے نگرانی بھی ختم ہو گئی اور ایک خلا پیدا ہو گیا جس کو اب سپریم کورٹ نے دستور کی دفعہ ۱۳۶ کے تحت پُر کیا اگرچہ سپریم کورٹ مرکزی ٹریبونل کے فیصلوں سے بھی اپیل سن سکتا تھا مگر واقعہ یہ ہے کہ وہ ایسا کرنے سے گریز کرتا تھا۔ مرکزی ٹریبونل کے اختتام کے بعد سپریم کورٹ نے صنعتی ٹریبونلوں کے فیصلوں سے بہت کشادگی کے ساتھ اپیلیں سننی شروع کر دی ہیں۔ مرکزی ٹریبونل کے اختتام کے بعد بہت کثیر تعداد میں اپیلیں سپریم کورٹ کے سامنے آئی ہیں اور وہ مزدوری کے قانون کے دائرہ میں ایک خاص پالیسی ساز اور قانون قائم کرنے والا عضو بن گیا ہے۔

حالانکہ صنعتی انصافی مشینری نے کافی کارہائے نمایاں انجام دئے ہیں پھر بھی اس میں کچھ نقوس بھی ہیں مثلاً تاخیر اور زیادہ خرچ جو صنعتی اسن اور ہم آہنگی کے لیے مضرت رساں ہیں۔ سپریم کورٹ کے مزدوری کے معاملات میں آخری فیصلہ کرنے کے عمل کے خلاف چند طبقاتی رائے زنی کی گئی ہے۔ قانونی کمیشن نے سپریم کورٹ میں مزدوری کی اپیلوں کی کثیر تعداد پر تردد ظاہر کیا ہے کیونکہ اس کا لازمی اثر اس کے دیگر کام میں مزاحمت پیدا کرتا ہے اور زیادہ اہم امر یہ ہے کہ مزدوری کے معاملات اس عدالت پر ڈال دیے جاتے ہیں جو ان معاملات میں پیدا ہونے والے مختلف پہلوؤں پر معلومات حاصل کر کے اپنے کو بخوبی آگاہ کرنے کا کوئی ذریعہ مواد نہیں رکھتا ہے لہذا وہ مناسب انصاف کرنے میں دشواری محسوس کرتا ہے۔

حال ہی میں قومی مزدوری کمیشن نے صنعتی تعلقات کی مشینوں کی مکمل ترتیب نو کی تحریک کی ہے تاکہ اس کو زیادہ موثر بنایا جائے۔ مزدوری ٹریبونلوں کے طریقہ کار اہم پہلوؤں کے خلاف اعتراضات یہ ہیں کہ ان کا طریقہ کار تاخیری زیادہ خرچ کرانے والا اور نزاعات کو طول دینے والا ہے۔ کمیشن نے اب مزدوری کے نزاعات کو طے کرنے کی ایک بالکل نئی مشینری قائم کرنے کی تحریک کی ہے جس میں بہ تدریج تفصیل سے

بہت کرمستعلق فریقوں کی مجموعی معاہدہ داری پر زور دیا جائے گا۔

## نقل و حمل

آزادی کے بعد سے ریاستی نقل و حمل کی ضابطہ بندی ریاستی حکومت کا ایک خاص عمل ہو گیا ہے۔ اس موضوع پر متعلقہ ایکٹ موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ء ہے۔ یہ ایکٹ ڈرائیوروں، کنڈکٹروں، نقل و حمل گاڑیوں وغیرہ کی بابت لائسنس دینے اور ان امور اور دیگر اغراض کے لیے انتظامی، مقتدران کا تقرر کرنے کی تجویز کرتا ہے۔ یہاں موٹر نقل و حمل کے دو خاص دائروں کے متعلق طریقہ کار پر غور کیا جا رہا ہے یعنی حادثہ کے واقع ہونے پر معاوضہ کے مطالبہ کو طے کرنا اور نقل و حمل گاڑیوں کی بابت لائسنس دینا۔

## مطالبات ٹریبونل

موٹر گاڑی کے استعمال سے واقع ہوئے ان حادثوں سے جن میں کسی شخص کی موت واقع ہوئی ہو یا جسمانی ہت آئی ہو پیدا ہونے والے معاوضات کے مطالبات کو طے کرنا ایک غرض سے ریاستی حکومت ایک یا زیادہ مطالبات ٹریبونلوں کی تشکیل کر سکتی ہے۔ یہ امر کہ ایسا ٹریبونل کتنے اشخاص پر مشتمل ہو گا ریاستی حکومت طے کرتی ہے۔ اگر ایک سے زیادہ اشخاص کا ٹریبونل میں تقرر کیا جائے تو ان میں سے ایک ہمیشہ چیپمین مل کرے گا۔ ایکٹ نے ٹریبونل کے ممبروں کی حیثیت سے تقرر کیے جانے کی اہلیت مقرر کی ہیں۔ ان کو عہدہ پر قائم یا سبکدوش ہائی کورٹ کے جج یا عہدہ پر قائم یا سبکدوش جج یا جج ہونا چاہیے۔ طریقہ کار یہ ہے کہ ضرر رسیدہ شخص یا اس کے قانونی قائم مقام یا محنت کو حادثہ واقع ہونے کی تاریخ سے ساٹھ یوم کے اندر معاوضہ کی درخواست دینی ہوتی ہے مگر اگر ٹریبونل اس مدت میں تویست کر سکتا ہے اگر وہ مطمئن ہو کہ درخواست گزار کسی معقول وجہ سے اس مدت کے اندر درخواست نہ دے سکا درخواست مقدمہ فارم پر اور مقررہ تفصیلات درج کرتے ہوئے دینی ہوتی ہے۔ ٹریبونل تحقیقات کرتا ہے۔ متعلقہ فریقوں کو سنے جانے کا موقع دیتا ہے اور معاوضہ کا تعین کرتے ہوئے اور مصدحت کرتے ہوئے کہ وہ کس کو ادایا جائے ایسا فیصلہ دیتا ہے جس کو وہ بحال کرے۔ تحقیقات کرنے میں اس کے متعلق بنائے ہوئے قواعد کے تابع ٹریبونل ایسا طریقہ کار اختیار کر سکتا ہے جو اس کو مناسب معلوم ہو۔ تلف دلائل و مستندات کا انکشاف کروانے اور پیش کردارنے وغیرہ کی بابت اس کو عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہوتے ہیں اور مجموعہ ضابطہ نو جداری ک دفعہ ۹۵ کے تحت وہ دیوانی عدالت متصور کیا جاتا ہے۔

ٹریبونل کو اپنے سامنے تحقیقات میں مزید معاوضہ کے مطالبہ کے متعلق خصوصی علم رکھنے والے ایک یا زیادہ ممبروں کو اس مطالبہ کو طے کرنے میں مدد دینے کی غرض سے منتخب کرنے کا اختیار ہے۔ ٹریبونل کے فیصلہ سے اپنی کورٹ میں اپیل فیصلہ کی تاریخ سے ۹۰ یوم کے اندر کی جاسکتی ہے۔ مگر کسی منقول وجہ سے اپیل کورٹ اس عیاد میں تو وسیع کر سکتا ہے اگر رقم جو زیر معاملہ ہو ۲۰۰۰ سے کم ہو تو فیصلہ کے خلاف کوئی اپیل نہیں کی جاسکتی ہے۔ کلکٹر کو فیصلہ کے تحت ادا کی جانے والی رقم کو مثل بقایا یا گنڈاری آراضی وصول کرنے کا اختیار ہے۔ ٹریبونل کے دائرہ اختیار میں آنے والے کسی معاملہ میں عدالت دیوانی کو کوئی اختیار سماعت نہیں ہوتا ہے۔ متذکرہ بالا سے معلوم ہوگا کہ یہ ٹریبونل انتظامیہ کے اثرات سے آزاد ہے۔

## نقل و حمل گاڑیوں کا لائسنس دینا — مقتدران اور طریقہ کار

موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ء تجویز کرتا ہے کہ نقل و حمل گاڑی کا کوئی مالک عوامی جگہ پر اس گاڑی کا استعمال نہ کرے گا بجز علاقائی یا ریاستی مقتدر یا بین ریاستی لکیشن کے جاری کیے ہوئے پرمٹ کے بموجب ہر ریاست کو ایک ریاستی نقل و حمل مقتدر اور ایک علاقائی نقل و حمل مقتدر کو قائم کرنا ہے۔ ان میں سے ہر ایک مقتدر ایک چیرمین جس کو عدالتی تجربہ ہو اور کم سے کم دوسرے کاری اور غیر سرکاری ممبروں پر مشتمل ہو گا کسی ایسے شخص کا جس کا نقل و حمل کاروبار میں مالیاتی مفاد ہو، نقل و حمل مقتدر کے ممبر کی حیثیت سے تقرر نہیں کیا جاسکتا ہے۔ ریاستی حکومت کو سرکاری گزٹ میں شائع کیے ہوئے اظہار نامہ کے ذریعہ ریاستی نقل و حمل مقتدر کو پرمٹ دینے کے متعلق چند اغراض کے لیے ہدایات دینے کا اختیار ہے۔ ایسی ہدایات جاری کرنے کے قبل ریاستی حکومت کے لیے اس کے مسودہ کا شائع کرنا اور متاثر ہونے والے مفادات کے اعتراضات پر غور کرنا لازم ہے۔

نقل و حمل گاڑی کے لیے پرمٹ حاصل کرنے کی درخواست کو علاقائی مقتدر نقل و حمل کے سامنے پیش کرنا ہوتا ہے۔ نقل و حمل گاڑی کا لائسنس اتھارٹی کی ہوتی ہے یعنی نجی اور پبلک بار بردار گاڑیاں، اسٹیج اور ٹھیکہ گاڑیاں، کیونکہ اسٹیج گاڑی کے پرمٹ میں بہت دشواریاں پیش آتی ہیں۔ لہذا اس کے ذمے جانے کے انتظامیہ طریقہ کار کو یہاں بیان کیا جا رہا ہے۔

اسٹیج گاڑی کے پرمٹ کی درخواست میں مطلوبہ تفصیلات درج ہونی چاہئیں۔ مقتدر نقل و حمل ا.ت.و. کو ایسے پرمٹ دینے میں بہت وسیع اختیار تیزی حاصل ہے۔ کیونکہ ایسے پرمٹ دینے کے لیے غور طلب امر ”منع عام“ ہے۔ درخواست پر غور کرتے وقت مقتدر سے مطلوب ہے کہ وہ ان

اشخاص کی عرضداشت پر غور کرے جو پہلے سے ہی اس راستہ سے مسافروں کی نقل و حمل کی خدمت مہیا کر رہے ہوں۔ جب R.T.O کو وہ درخواست ملے تو اس کو اسی درخواست کو یا اس کے علاوہ کو شائع کرتا پڑتا ہے اور اس سلسلہ میں اس پر تحریری اعتراضات داخل کرنے کی تاریخ کی نوٹس دینی پڑتی ہے اعتراضات ملنے پر R.T.O کو موعوم کے سامنے سماعت کر کے جس میں درخواست گزار اور اعتراضات کرنے والے حاضر ہوں اور اعتراضات کرنے والوں کو اساتیا یا قاعدہ اختیار دئے ہوئے نمائندوں کو سننے جانے کا مناسب موقع دینے کے بعد نپٹا پڑتا ہے۔ اگر درخواست نامنظور کر دی جائے تو R.T.O کو نامنظور کرنے کے وجوہ ظاہر کرنے پڑتے ہیں۔ ایکٹ میں صراحت کیے ہوئے وجوہ کی بنا پر لائسنس کو وہ مقتدر نقل و حمل جس نے اس کو جاری کیا ہو منسوخ یا معطل کر سکتا ہے اور ایسا کرنے کے وجوہ بھی ظاہر کرنے پڑتے ہیں وہ شخص جو یا کسی علاقائی مقتدر کے پورٹ وینے سے انکار یا اس کو منسوخ یا معطل کرنے سے رنگ رسیدہ ہو مقررہ محلہ اور مقررہ طریقہ سے اور مقررہ مقتدر کو اپیل کر سکتا ہے جو اس کو اور ابتدائی مقتدر کو سننے جانے کا موقع دے گا۔ چند ریاستوں میں جہاں مقتدر نقل و حمل کو لائسنس دینے کا مکمل سپرد کیا گیا ہو وہاں اپیل کی سماعت کے لیے ایک ایسی جماعت قائم کی گئی ہے A.R.C. اور انتخابی ٹریبونل کے متعلق تحقیقاتی جماعت نے تحریک کی ہے کہ پورٹ جاری کرنے یا اس سے انکار کرنے کے متعلق ابتدائی مقتدر کے حکم کے خلاف اپیلوں کی سماعت کے لیے ہر ایک ریاست میں صرف ایک ہی محلی مقتدر ہو چکا ہے۔ اس ٹریبونل کو ایسے شخص پر مشتمل ہونا چاہیے جو ضلعی سطح پر مقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہو۔

ریاستی مقتدر نقل و حمل (S.T.A) خود اپنے ہی انتخاب پر یا کسی درخواست کی بنا پر کسی ایسے معاملہ کے ریکارڈ کو طلب کر سکتا ہے جس میں (R.T.A) نے کوئی حکم صادر کیا ہو اور جس سے کوئی اپیل نہ ہو سکتی ہو اگر (S.T.A) کو معلوم ہو کہ (R.T.A) کا صادر کیا ہوا حکم بے جا یا خلاف قانون ہے تو وہ ایسا حکم صادر کر سکتا ہے جس کو وہ مناسب خیال کرے اگر ایسی نگرانی میں (S.T.A) کسی شخص کو مفسد پہنچانے والا حکم صادر کر رہا ہو تو وہ متعلقہ شخص کو سننے جانے کا موقع دے گا۔

## ریلوے شرح ٹریبونل - مطالبات کشنر

ریلوے شرح ٹریبونل ۱۹۲۸ء میں ہندی ایکٹ ۱۸۹۰ء کے تحت قائم کیا گیا تھا اس کو ریلوے انتظامیہ کے خلاف شکایات سننے جانے کا اختیار ہے کہ درویشوں کے درمیان کسی ٹکٹ کو بے جانے میں امتیازی یا غیر معقول شرح سے بھارتیے رہا ہے یا ریلوے انتظامیہ کسی شخص یا ریلوے انتظامیہ یا کسی مخصوص کیفیت کی آمد و رفت کو

غیر واجب الاد غیر معقول ترجیح دے رہا ہے۔ اس کے مبران کا تقرر مرکزی حکومت کرتی ہے اور وہ اس صحت تک اپنے عہدہ پر برقرار رہتے ہیں جس کی صراحت ان کے تقرری کے حکم میں کی گئی ہو اور جو ہر ایک سال سے زیادہ نہ ہو۔ ان میں سے کسی کا دوبارہ تقرر نہیں کیا جاسکتا ہے۔ اس کی ساخت قانونی یا پارلیمانی اور ریویس کی صلاحیتوں کے لحاظ سے ایک ایسی شکل ہے۔ وہ ایک چیرمین جو سپریم کورٹ یا اپنی کورٹ کا جج ہو اور دوسرے ایسے اشخاص پر مشتمل ہوتا ہے جو حکومت کی رائے میں ملک کے یوہانہ صنعتی و اقتصادی حالات اور ریویس کے یوہانہ عمل کے متعلق خصوصی علم رکھتے ہوں۔ ان کی خدمات کی شرائط اور تقررہ ہوتے ہیں جن کو حکومت مقرر کرے۔ یہ ٹریبونل حکومت کی رضامندی سے ایسے ملے کا ایسی شرائط اور قیود کے تابع جی کو حکومت معین کرے تقرر کر سکتا ہے۔ اس پر شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا ہے۔ وہ اپنے معمول و طریقہ کار خرچ دولانے کی وہ شرح جس سے وہ فیس لے وغیرہ کے متعلق خود اپنے قواعد بنانے کا اختیار رکھتا ہے۔ اس کے سامنے کسی فریق کو اساتذہ یا با اختیار نامزدہ کے ذریعہ جس میں قانونی پیشہ ور شامل ہے سنے جانے کا حق ہوتا ہے۔ ریویس انتظار ایک سال کے عہد درخواست دے سکتا ہے کہ وہ خود اپنے دیے ہوئے حکم پر نظر ثانی کرے۔ اس کو تحقیقات کرنے کو اہل ان کو حاضری پر مجبور کرنا دستاویزات کا انکشاف کروانے اور پیش کروانے اور گواہان کے انہار کے لیے کمیشن جاری کرنے کے متعلق وسیع اختیارات حاصل ہیں۔ ٹریبونل کا فیصلہ جبروں کی کثرت رائے سے کیا جاتا ہے۔ اس کا فیصلہ قطعی ہوتا ہے اور اس کی تعمیل عدالت دیوانی کروا سکتی ہے گو یا کہ وہ ایک دیگر ہو۔ ایکٹ نے ٹریبونل کے صدور کیے حکم کو عدالتی نظر ثانی سے مستثنیٰ کر دیا ہے۔ چونکہ اس ٹریبونل کی صدارت سپریم کورٹ یا اپنی کورٹ کا جج کرتا ہے لہذا ریویس انتظار کے اثرات سے اس کی آزادی یقینی ہوگی اور یہ ایک بہت ہی اہم پہلو ہے کیونکہ اس ٹریبونل کو کسی فرد اور قومی نقل و حمل نظام کے درمیان فیصلہ کرنا ہوتا ہے۔

ریویس کے حادثہ سے واقعہ ہونی موت یا پہنچے ہوئے ضرر کے متعلق مطالبات کو طے کرنے کے لیے ریویس ایکٹ تجویز کرتا ہے کہ مرکزی حکومت ایک مطالبات کشنر کا تقرر کرے کسی بھی شخص کا اس حیثیت سے تقرر کیا جاسکتا ہے۔ مطالبہ کے لیے کوئی درخواست حادثہ کے تین ماہ بعد نہیں دی جاسکتی لیکن کشنر معقول وجہ ظاہر کیے جانے پر یہ عادی ایک سال تک توسیع کر سکتا ہے۔ تحقیقات اور معاوضہ کے مطالبات طے کرنے کے لیے کشنر ایکٹ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے تابع سرسری طریقہ کار اختیار کر سکتا ہے۔ اس کو گواہان کو حاضری پر مجبور کرنے حلف ہر میان لینے کے متعلق عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں۔ وہ معاوضہ کے کسی مطالبہ کو طے کرنے کے لیے تحقیقات سے متعلق کسی معاملہ پر خصوصی علم رکھنے والے کسی شخص کو تحقیقات میں مدد

دینے کی غرض سے منتخب کر سکتا ہے۔ وہ ریوے کی معاوضہ ادا کرنے کی ذمہ داری یا معاوضہ کی رقم کی مقدار یا اس شخص کے متعلق جس کو معاوضہ ادا کیا جانا ہے پیدا ہونے والے کسی سوال کو طے کر سکتا ہے۔ اس کے حکم کے خلاف ہائی کورٹ کو ۹۰ یوم کے اندر اپیل کی جاسکتی ہے۔ اس کے تابع اس کا فیصلہ قطعی ہوتا ہے اور کسی عدالت میں اس کے خلاف کوئی اعتراض نہیں کیا جاسکتا۔ حالانکہ ایکٹ کے تحت کسی بھی شخص کا بحیثیت مطالبات کشنر تقرر کیا جاسکتا ہے لیکن قواعد کے بموجب صرف اسی شخص کا تقرر کیا جاسکتا ہے جو ہائی کورٹ کا جج مقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہو یا جو عہدہ پر قائم یا سکندوش ضلع جج یا ضلع جج مجسٹریٹ ہو۔ درخواست گزار اور گواہان کا اظہار اپنے نتیجے تا قیام کرنے تک اپان کی شہادت علم بند کرنے کی بابت اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کے قواعد وضع کر دئے گئے ہیں کشنر اپنے اختیار تیزی کی بنا پر کسی فریق کو وکیل کے ذریعہ حاضر ہونے کی اجازت دے سکتا ہے۔ کشنر کو ہر متعلق پر فیصلہ اور اس کے وجوہ کو درج کرنا ہوتا ہے۔

## مسروے عدالت

تمارتی جہاز رانی ایکٹ ۱۹۵۸ کی دفعہ ۳۹۳ کسی جہاز کا معائنہ کرنے کا اختیار رکھنے والے مسروے کے مندرجہ ذیل افعال سے اپیل سننے کے لیے ایک مسروے عدالت کو تشکیل دینے کی تجویز کرتی ہے۔

(۱) اس کی رپورٹ میں اس کے معائنہ کا وہ بیان جس پر جہاز کا مالک رضامند نہ ہو۔

(۲) جہاز میں کسی نقص کی بابت اس کی دی ہوئی نوٹس

(۳) ایکٹ کے تحت کسی سرٹیفکیٹ کو دینے سے انکار

عدالت ایک جج اور اس کے ساتھ معاونین پر مشتمل ہوتی ہے۔ مرکزی حکومت کسی جج کی معینہ خفیہ کسی پریسڈنسی مجسٹریٹ کسی مجسٹریٹ درجہ اول یا کسی ایسے شخص کا جو تقرر کیے جانے کے لیے موزوں خیال کیا جائے، مسروے جج کی حیثیت سے تقرر کر سکتی ہے۔ صرف انھیں اشخاص کا معاونین کی حیثیت سے تقرر کیا جاسکتا ہے جو جہاز رانی انجینئرنگ کی یا دیگر مخصوص مہارت یا تجربہ رکھتے ہوں یا ایک معاونان کا تقرر حکومت کرتی ہے اور ایک کالج کرتا ہے۔ ہر معاملہ کی سماعت اجلاس میں ہوتی ہے۔ فریقین (یعنی جہاز کا مالک اور حکومت کا نمائندہ) جہاز کے کسی معائنہ یا مسروے کے موقع پر حاضر ہونے کے مستحق ہوتے ہیں۔ مرکزی حکومت مختلف امور کے متعلق جیسے عدالت کا طریقہ کار درخواست پرنس خراجہ کی رقم وغیرہ قواعد کے ذریعہ تجویز کر سکتی ہے۔ عدالت کوئی قابل پابندی حکم نہیں صادر کر سکتی ہے کیونکہ ایکٹ صرف یہ تجویز کرتا ہے کہ عدالت کارروائی کی رپورٹ حکومت کو کرے ہر معاون کو رپورٹ پر دستخط کرنا یا اپنے اختلاف رائے کے

وجہ کو ظاہر کرنا پڑتا ہے۔

## تجارت کی ضابطہ بندی

آزادی کے بعد ہند میں قائم کی جانے والی اشتراکی نمونہ کی سوسائٹی کے تصور کے غمخوار ہونے کے ساتھ حکومت کا جو پار اور تجارت کی ضابطہ بندی کو نازا نہ مل کا معمول چو گیا ہے جس کے باعث کثیر تعداد میں مضبوط بندی کرنے والے قوانین وضع کئے گئے اور انتظامیہ کو وسیع اختیارات دئے گئے۔ اس دائرہ میں پیدا ہونے والے معاملات کو فیصلہ کرنے کی غرض سے متعدد دفاتر مدلتی جماعتیں وجود میں آئیں۔ یہاں ان میں سے خاص خاص کا ذکر مثال کے طور پر کیا جا رہا ہے۔

صنعت، ذکر ترقی اور ضابطہ بندی (ایکٹ ۱۹۵۱) ایک جامد موقوفہ قانون ہے جو صنعتوں کی ترقی پر توجہ رکھنے اور ان کے مختلف پہلوؤں کو ضابطہ بندی کرنے کا مرکزی حکومت کو بہت وسیع اختیار دیتا ہے۔ اس ایکٹ کے انضامی عمل کی ایک مثال یہ ہے کہ ۱۰ کاروباری اداروں کی مرکزی حکومت میں رجسٹری کی جانے کی تجویز کرتی ہے۔ دفعہ ۱۰ الف مرکزی حکومت کو چند حالات میں اس رجسٹری کو منسوخ کرنے کا اختیار دیتا ہے مگر ایسا عمل کرنے وقت مرکزی حکومت کو متعلقہ کاروباری ادارہ کے مالک کو سننے جانے کا موقع دینا ضروری ہے۔ غیر ملکی مزدبازار ضابطہ بندی ایکٹ ۱۹۴۷ نے اس ایکٹ اور اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد کی خلاف ورزی پر ایکٹ کے تحت عائد کیے جانے والے ۳۰ سالانہ کو معین کرنے کے لیے غور و خوض کے دائرہ کار کا مجددہ قائم کیا۔ دائرہ کار کو متاثر ہونے والے فریق کو سننے جانے کا موقع دینا ہوتا ہے۔ اس کو گواہان کو طلب کرنے دستاویزات پیش کروانے اور دیگر امور کے متعلق گواہان کو طلب کرنے کا اختیار ہے۔ فی کرپٹ کے فیصلہ کے خلاف مرکزی حکومت کے تحویل دیے ہوئے جلی بورڈ سے حکم کے ۳۰ ایم کے اندر جلی کی جاسکتی ہے۔ بورڈ مرکزی حکومت کے تقدیر کیے ہوئے تین ممبروں پر مشتمل ہوتا ہے۔ تقریر کیے جانے کے لیے کوئی اہلیت مقرر نہیں ہے۔ بورڈ حکومت اختیار تیزی کی بنا پر جس کو اس عمل کے لیے مزدور خیال کرے اس کا تقرر کر سکتی ہے۔ اپیلی بورڈ کا فیصلہ قطعی ہوتا ہے۔ مگر اس کے کسی قانونی مسد پر اپنی کورٹ میں اپیل کی جاسکتی ہے۔ ڈائریکٹر اور بورڈ کے احکام کی خلاف ورزی تصدیق کی قرار دی گئی ہے۔

ہندی کیشی ایکٹ ۱۹۵۶ ایک بہت طویل موقوفہ قانون ہے جو کمپنی کے متعلق قانون اور معمول کی اصلاح اقتصادی پالیسی سے مطابقت کرنے اور حصہ داروں کو کمپنی کے ڈائریکٹروں کے قریب اور اختیار کے غلط استعمال سے بچانے کی غرض سے مرکزی حکومت کو انتظام اور ضابطہ بندی کرنے کے وسیع اختیارات دیتا ہے۔

۱۹۶۳ میں اس ایکٹ نے مندرجہ ذیل امور کی انجام دہی کے لیے ایک ٹریبونل قائم کرنے کی تجویز کی گئی تھی۔ کمپنی کے انتظام کے متعلق ان معاملات کی حقیقتات کو جان میں فریب بد عنوانی اور ایسی دیگر بد اطواری اور بے قاعدگی پائی جاتی ہو اور ان چند اختیارات کو استعمال کرنا جو ایکٹ کے تحت عدالت کو دیئے گئے ہیں۔ یہ ٹریبونل ایک چیرمین جو اپنی کٹ کے مہذبہ پر قائم یا سکدوش مع ہو یا جو نئے کی حیثیت سے تقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہو اور ایسے دیگر مجسوں پر جن کا تقرر کرنا حکومت دوست کے مشتمل تھا اس ٹریبونل کو قائم کرنے کی غرض کمپنی کے انتظامی کارکنان کو طعنے نہ کرنے کے لیے حکومتی اختیار کو مدلیہ بنانا تھا۔ لیکن اس ٹریبونل کی پوری آزمائش نہیں کی گئی اور قائم کیے جانے کے بعد جلد ہی ختم کر دیا گیا اس بنا پر کہ وہ معاملات میں تاخیر پیدا کرتا تھا۔

لاڈی مشیہ ایکٹ ۱۹۵۵ کی رو سے بنائے ہوئے قواعد اور صاویہ کے ہوئے احکام کے تحت ایک وسیع انتظامی نظام لازمی اشیاء کی پیداوار اس کی ذخیرہ سازی کبریٰ نقل و حمل و قیمت وغیرہ کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے دو دہیں آگیا۔ چند اشیاء کے بارے میں اس کو پیدا کرنے کے لائسنس کی تصنیع کے عمل کو ایک منسک عدالتی بنادیا گیا ہے۔ مثلاً بوت کپڑا (کنٹرول) حکم ۱۹۵۶ کے تحت بوت کنٹرولر پیدا کرنے والے کے لائسنس کو اس کی کسی شرط کی خلاف ورزی کرنے کی بنا پر منسوخ کر سکتا ہے۔ لیکن لائسنس دار کو سنے جانے کا حق دیتا ہے۔ کنٹرولر کا حکم تحریری ہونا چاہیے۔ لائسنس دار کو اس کے لائسنس کو منسوخ کرنے کی وجہ سے مطلع کرنا ہوتا ہے اور لائسنس دار اس حکم کے خلاف مرکزی حکومت میں اپیل کر سکتا ہے حکومت کو کنٹرولر یا تیس سے رنگ رسیدہ شخص سے ملاقات فرماہم کرنے سے بعد قطعی فیصلہ کرنا ہوتا ہے۔

اجارہ دار کی اور اقتصادی طاقت کے اجتماع پر قابو رکھنے کے لیے اجارہ داری اور پابندی عاید کرنے والے تہذیبی معمولات ایکٹ ۱۹۴۹ (Monopolies and Restrictive Trade Practices Act) نے تقیق مقصدان یعنی اجارہ داری اور پابندی عاید کرنے والے تہذیبی معمولات کی پیش کش تیسٹی ڈائریکٹ اور پابندی عاید کرنے والے ہماری معمولات کا رجسٹر قائم کیئے۔ مرکزی حکومت کمیشن کو اقتصادی طاقت کے اجتماع اور اجارہ دارانہ تہذیبی معمولات کے متعلق کسی معاملہ کو رجسٹر کر سکتی ہے۔ حکومت کو اقتصادی طاقت کے اجتماع اور اجارہ دارانہ تہذیبی معمولات کے متعلق کسی معاملہ میں قطعی حکم صادر کرنے کا اختیار ہے۔ مگر ان معاملات کے بارے میں اختیار کو استعمال کرنے میں حکومت سے مطلب ہے کہ حکم صادر کرنے کے قبل سنے جانے کا موقع دے۔ حکومت کے صاویہ کے ہوئے احکام کے خلاف چند بتاؤں پر سپریم کورٹ میں اپیل دائر ہو سکتی ہے۔

اصل ترتیب ہمارے میں دو سرا درجہ اجارہ دارانہ اور پابندی عاید کرنے والے تہذیبی



معمولات کمیشن کا ہے جو عدسے اکلے ممبروں اور ایک چہرین پر شتمل ہوتا ہے کسی ایسے شخص کا جو حیثیت چہرین پر تقرر کیا جاسکتا ہے جو سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ کا جج ہو یا وہ چکا ہو یا جو ایسا مقرر کیے جانے کی اہلیت رکھتا ہو۔ دیگر ممبروں کو اقتصادی قانون حساب موای امور یا انتظامی امور کو بہتے کا کافی علم یا تجربہ ہونا چاہیے۔ کمیشن کے تفتیشی، بدایتی و انفصالی فرائض پورے دینے پابندی مانگنے والے کسی تہارتی معمول کی ایسی تہارتی یا مستندی انجمن کی درخواست پر جس میں ۲۵ سے کم ممبر نہ ہوں یا حکومت کے رجوع کرنے پر یا رجسٹر ور کی درخواست پر یا خود اپنے ہی انتخاب پر تحقیقات کر سکتا ہے۔ کمیشن کا پابندی عاید کرنے والے تہارتی معمول کے متعلق کسی حکم کے خلاف چند باتوں پر سپریم کورٹ میں اپیل دائر کی جاسکتی ہے۔ کمیشن کسی اجارہ دار تہارتی معمول پر خواہ اپنے ہی انتخاب پر خواہ حکومت سے رجوع کئے جانے پر تحقیقات کر سکتا ہے، لیکن ایسی صورت میں اس کو حکومت کو رپورٹ دینی پڑتی ہے اور حکومت کو قطعی حکم صادر کرنے کا اختیار ہے۔ اقتصادی طاقت کے اجتماع کی انسداد کی پت کمیشن صرف اسی وقت عمل کرتا ہے جب حکومت اس معاملہ کو رجوع کرے۔ اس معاملہ میں بھی یہ حکومت کا ہی اختیار ہے کہ کیسا قطعی حکم صادر کیا جائے۔

تیسرے درجہ پر تفتیشی دائر کرکڑ آتا ہے جس کا تقرر حکومت کمیشن کے مشورہ سے کرتی ہے۔ اس کو اس ایکٹ کی اغراض کے لیے تفتیش کرنی ہوتی ہے۔ پابندی عاید کرنے والے تہارتی معمول کے متعلق کمیشن کو لازم ہے کہ تحقیقات شروع کرنے سے قبل دائر کرکڑ کے ذریعہ ابتدائی تفتیش کروائے۔ یہ تجویز اس وجہ سے ہے کہ کشمڑ مطمئن ہو جائے کہ معاملہ تحقیقات کے قابل ہے۔

آخری درجہ میں پابندی عاید کرنے والے تہارتی معاہدات کا رجسٹر اور آتا ہے جس کو ہر قسم کے معاہدات کی رجسٹر ی کرنی ہوتی ہے۔ وہ بھی اس قسم کے معاملہ کی تحقیقات کیے جانے کے لیے کمیشن کو درخواست دے سکتا ہے۔

## کرایہ کنٹرولر

دوسری عالمی جنگ کے دوران رہائش گاہوں میں کمی واقع ہو جانے کی وجہ سے ملک مکان کے کرایے کو بے دخل کروانے اور اپنے مکانات کے کرایہ میں اضافہ کرنے کے اختیار پر پابندی عاید کرنی پڑی۔ چونکہ یہ کی جاتی ہے لہذا ان پر کنٹرول بھی برقرار ہے اور ہند کی ریاستوں نے اس موضوع پر متحدہ قوانین وضع کیے ہیں۔ دلی کرایہ کنٹرول ایکٹ ان ایکٹوں کی ایک مثال ہے۔ یہ ایکٹ مرکزی حکومت کو ایسی نزاعات کو فیصلہ کرنے کی غرض سے جیسے عیاری کر رہے تھیں اور کرایہ دائر کیے دلی ایکٹ کرایہ کنٹرول ایکٹ کو



بادی منظر میں یقین جو بوائے کو کسی ایڈوکیٹ نے کسی بد اطواری کا ارتکاب کیا ہے تو وہ اس معاملہ کو تادیبی کمیٹی کو خواہ کسی درخواست کی بنیاد پر خود اپنے انتخاب پر رجوع کر سکتی ہے۔ وہ کمیٹی تحقیقات کرتی ہے اور اگر اس کو معلوم ہو کہ بادی منظر میں کوئی بد اطواری کا معاملہ نہیں بنا ہے تو اس معاملہ کو سرسری طور سے نا منظور کر سکتی ہے لیکن اگر اس کی رائے میں بادی منظر میں کوئی ایسا معاملہ بنتا ہے تو وہ ساعت کرنے کی تاریخ مقرر کر کے متعلقہ ایڈوکیٹ کو اور اس ریاست کے ایڈوکیٹ جنرل کو نوٹس دے گی۔ متعلقہ ایڈوکیٹ کو اپنا معاملہ پیش کرنے کا موقع دینے کے بعد کمیٹی اس استغاثہ کو خارج یا اس ایڈوکیٹ کو تنبیہ یا اس کو معطل یا اس کے نام کو بار کونسل کی سٹ سے خارج کر سکتی ہے۔ اس کمیٹی کے حکم کے صلہ کے چھاننے کے ۶۰ یوم کے اندر اس کے خلاف ہند کی تادیبی کمیٹی سے اپیل کی جاسکتی ہے۔ ہند کی تادیبی کمیٹی اپیل کی سماعت کے بعد جو حکم وہ مناسب خیال کرے صادر کر سکتی ہے اس کے بعد ہند کی تادیبی کمیٹی کے حکم کے خلاف حکم کے صادر ہونے کے ۶۰ یوم کے اندر سپریم کورٹ کو اپیل کی جاسکتی ہے اشخاص کو حاضری پر مجبور کرنے اور ان کا حلف پر بیان لینے دستاویزیات کا انکشاف کروانے اور ان کو پیش کروانے بیان منفی پر گواہی لینے سرکاری ریکارڈ طلب کرنے کیشن جاری کرنے وغیرہ کے متعلق ہند کی تادیبی کمیٹی کو عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں مگر اس سلسلہ میں ایکٹ نے دو پابندیاں عاید کی ہیں پہلی مگر کسی ہائی کورٹ کے جج کی حاضری مطلوب ہو تو اس ہائی کورٹ کی اجازت کی ضرورت ہوتی ہے اور اگر کسی عدالت کو مال کے کسی انفرسٹ کی حاضری مطلوب ہو تو ریاستی حکومت کی اجازت ضروری ہوتی ہے۔ مزید یہ کہ ایکٹ تجویز کرتا ہے کہ بار کونسل کی تادیبی کمیٹی کی جلا کارروائی تعزیرات ہند کی دفعات ۱۹۳ اور ۲۳۸ کے مفہوم میں عدالتی کارروائی متصور ہوگی اور ضابطہ فوجداری کی دفعات ۲۸۲ اور ۲۸۵ کے مفہوم میں تادیبی کمیٹی عدالت دیوانی متصور ہوگی مزید یہ کہ تادیبی کمیٹی کسی عدالت دیوانی کو کوئی سمن یا پدانا نہ بھیج سکتی ہے اور وہ عدالت اس پر اس طرح عمل کرائے گی گویا کہ وہ خود اس کا جاری کیا ہو۔ یہ کمیٹی خود اپنے انتخاب پر یا کسی دیگر بنا پر خود اپنے فیصلہ پر نظر ثانی کر سکتی ہے مگر ایسی صورت میں اس کو ہند کی بار کونسل سے اجازت لینا ضروری ہوتی ہے۔ چارٹرڈ اکاؤنٹنٹ ایکٹ (CHARTERED ACCOUNTANT ACT) ایکٹ ۱۹۴۹ کے تحت چارٹرڈ اکاؤنٹنٹ

کا ادارہ بحیثیت ایک سندھیانہ جماعت قائم کیا گیا ہے۔ اس کے خود اپنے اور کے انصرام کے لیے اس میں ایک کونسل اور انفرسٹان ہوتے ہیں۔ اس کے فرائض میں منجہ دیگر امور کے پیشہ ورانہ تادیب قائم کرنا اور پیشہ ورانہ حیثیت اور معیار کو برقرار رکھنا شامل ہے۔ کونسل کو دیگر متعدد کاموں کے علاوہ ایک ایسی تادیبی کمیٹی قائم کرنے کا اختیار ہے جو تین ممبروں پر مشتمل ہوتی ہے جس سے دو کو کونسل منتخب کرتی اور ایک کا تقرر مرکزی حکومت کرتی ہے۔ ادارہ کے کسی رکن کے خلاف کسی بد اطواری کی اطلاع ملنے پر کونسل اس معاملہ

کاغذ پر ایک خطی کو رجوع کر سکتی ہے جو اس معاملہ کی تحقیقات کر کے کونسل کو رپورٹ دیتی ہے۔ اگر کونسل کو کوئی بد اطواری معلوم ہو تو وہ اس معاملہ کو خارج کر سکتی ہے۔ اگر اس کو معلوم ہو کہ ایکٹ سے منسلک فہرست بندہ میں درج کسی بد اطواری کا ارتکاب چاہے تو وہ اس شخص کو جس کے خلاف حکم صادر کرنا ہوتے ہوئے بدلنے کا موقع دے گی۔ اس کے بعد کونسل اس شخص کا نام فہرست سے قلم زد کر سکتی ہے یا اس کو تنبیہ کر سکتی ہے۔ مگر پانچ سال سے زیادہ مدت تک نام خارج نہ کیے جانے کی صورت میں کونسل صرف یہی کر سکتی ہے کہ اس معاملہ کو اپنی سفارش کے ساتھ ہائی کورٹ کو رجوع کرے۔ کونسل خود اپنے اختیار سے ایسا حکم نہیں صادر کر سکتی ہے۔ مزید یہ کہ ایسی بد اطواری کی صورت میں جو فہرست بندہ میں درج نہ ہو کونسل کو معاملہ ہائی کورٹ کو رجوع کرنا پڑتا ہے۔ جیسے رجوع کیے جانے پر ہائی کورٹ کو کونسل، مرکزی حکومت اور متعلقہ لازم کو سننے جانے کا موقع دے گا۔ اس کے بعد ہائی کورٹ اس معاملہ کو داخل و خارج کرنے کا یا استغاثہ کو خارج یا ممبر کو تنبیہ یا اس کا نام فہرست مستطفا یا عارضی طور سے قلم زد کرنے کا حکم صادر کر سکتا ہے یا اس معاملہ کو دوبارہ کونسل کے پاس تحقیقات کے لیے بھیج سکتا ہے۔ کسی شخص کو عارضی پر مجبور کرنے، اس کا وطن سے بیان لینے، دستاویزات کا انکشاف کروانے اور الیکٹرونک پروانے وغیرہ کے متعلق ضابطہ دیوانی کے تحت عدالت دیوانی کو دے ہوئے اقتدارات تاویز کی پیشی کو حاصل ہیں۔ ایکٹ کی دفعہ ۲۱ (۲) میں درج سزا عاید کرنے والے حکم کے خلاف حکم کی تاریخ سے ۲۰ یوم کے اندر ہائی کورٹ کو اپیل کی جاسکتی ہے۔ اپیل میں ہائی کورٹ کو کونسل کی عاید کی ہوئی سزایں رد و بدل اس کو معاف۔ رد۔ بحال۔ کم یا اس میں اضافہ کر سکتا ہے۔ مگر ایکٹ میں یہ تجویز ہے کہ اگر ہائی کورٹ اس حکم میں رد و بدل یا اس کو دیا سزا میں اضافہ کرنا چاہے تو اس کو لازم ہے کہ کونسل اور متعلقہ شخص کو اپنا معاملہ پیش کرنے کا موقع دے۔

پریس (اخبار نویسی) کی آزادی جمہوریہ سماج کے لیے ایک ناگزیر شرط ہے۔ لیکن پریس اور صحافیوں کو بھی اپنا فرض و ذمہ داری کے ساتھ انجام دینا چاہیے۔ پریس کی آزادی کو برقرار رکھنے اور اس کے ساتھ ہی نظام کی بہتری اور مفاد عامہ میں اس کی ضابطہ بندی کرنے کی فرض سے اقدام لینے چھے۔ لہذا پارلیمنٹ نے ۱۹۶۵ء میں پریس کونسل ایکٹ وضع کیا تھا جس کی رو سے ہند کی پریس کونسل قائم ہوئی جس کو اہم قانون سازی مدلیہ انتظامی اور بد امتیاتی اختیارات دئے گئے۔

## عام اظہار رائے

عدالتی نظام کے دائرہ کے باہر اس وقت ملک میں عمل کرنے والے بہت زیادہ وسیع اور بزرگ نظام کا اور مختصر ذکر کیا گیا ہے۔ واقعہ ہے کہ کسی کو صحیح اندازہ نہیں ہے کہ ایسی کتنی عاقبتی ملک میں مسل

کر رہی ہیں۔ لیکن ایک شخص محسوس کر سکتا ہے کہ مرکزی اور ریاستی دونوں کی قانون سازی کے تحت کثیر تعداد میں ایسی جماعتیں عمل پیرا ہیں۔ شاید یہ منہ کے انتظامی قانون کا بہت مشکل اور نہایت ہی کم منظم پہلو ہے۔ بندہ سب کو جو گونا گونی انتظامی جماعتوں کی ایک مخصوص صورت ہے۔ وہ مختلف اکیٹوں اور مختلف اغراض کے لیے قائم کی گئی ہیں اور اپنی ساخت۔ طریقہ کار۔ نام۔ انتظامی اپیل اور ان کے احکام کے قابل عدالتی نظر ثانی ہونے کے متعلق ایک دوسرے سے مختلف ہیں۔ اس گونا گونی کی ایک وجہ یہ ہے کہ جب بھی کسی مخصوص معاملہ پر قانون سازی کی ضرورت محسوس ہوتی ہے وہ وقتاً فوقتاً مختلف وقتوں پر قائم کر دی گئی ہیں۔ ان کی کسی مجموعی طور سے ماقبل قائم شدہ اصول کے تحت تشکیل نہیں دی گئی ہے اس گونا گونی کی تخفیف اور ان میں کچھ یکسانی پیدا کرنے کی ضرورت ہے۔ یہ ضروری ہے کہ مختلف امور پر اپنے اپنے جدا جدا طریقوں سے عدالت عملدرستی کرنے والی متعدد نوعیت کی انفصالی جماعتوں میں ہم آہنگی پیدا کر کے ایک مربوط نظام قائم کیا جائے۔ ایک ہی قسم کے انفصالی افعال جن کی انجام دہی اس وقت مطلوبہ طریقہ قائم شدہ جماعتیں کرتی ہیں نہ کہ وہ بے جائیں اور ایک ہی جماعت کے سپرد کر دیے جائیں۔ اور لوگوں کے ساتھ اصول انصاف برتت کو پیش نظر رکھتے ہوئے ضروری اسکیم کی تنظیم نو کی جائے۔ ان جماعتوں کا مجموعی طور سے ابھی تک کوئی مطالبہ نہیں کیا گیا ہے۔ انگلینڈ میں فربک کیشن کی کی ہوئی تفتیش کے شل پہل بھی کسی تفتیش کی ضرورت ہے۔

مرکزی حکومت کی ۱۹۵۸ میں تقرر کی ہوئی راست ٹیکسوں کی انتظامی حقیقتاتی کمیٹی نے راست ٹیکسوں کے دائرہ میں رائج تشخیص عمل کے طریقوں پر غور کیا اور اس کی اصلاح کے لیے متعدد سفارشات کیں جیسا کہ اوپر ذکر ہو چکا ہے۔ چند مخصوص دائروں پر غور کرنے کے لیے چند دیگر کمیٹیاں قائم کی گئی ہیں۔ مثلاً حصول آمدنی کمیٹی جس نے ۱۹۶۰ میں رپورٹ دی کہ تمام تنظیم نو کمیٹی جس نے ۱۹۵۸ میں رپورٹ دی تھی مزدوری کیشن جس نے ۱۹۶۱ میں رپورٹ دی اور جس نے مزدوری کے متعلق قوانین کے دائرہ میں انفصالی طریقہ کار پر غور کیا لیکن وہ تفتیشات نے اس دائرہ کے ایک مختصہ جز پر ہی غور کیا ہے۔ اب بھی کثیر تعداد ایسی انفصالی جماعتوں کی باقی رہ گئی ہے جو روزانہ ہزار ہا معاملات پر فیصلہ دیتی ہیں اور جن جماعتوں کے متعلق ابھی تک معلومات دستیاب نہیں ہوئی ہیں۔

انتظامی انفصال کی مکمل تحقیقات کرنا ضروری ہے تاکہ ان کی ساخت، اختیارات، فرائض منصبی اور طریقہ کار میں خامی معلوم کر کے ان میں مناسب تبدیلی کی جاسکے۔ تاکہ وہ انفصال کا ایک مؤثر ذریعہ بن سکیں اور ساتھ ہی ساتھ ایک طرف انتظامی ضروریات اور دوسری طرف افراد کے حقوق اور شہری تصورات کا صحیح توازن بھی کیا جاسکے۔

انجینڈ میں انتظامیہ قانون کی ایک خاص صورت ٹریبونل کا نظام ہے۔ یعنی ایک ایسی انتظامیہ حالت جس کے فیصلہ کی ذمہ داری کسی وزیر پر نہ ہو۔ ان میں سے زیادہ تر ٹریبونل میں عہدہ داران جزوی طور سے کام کرنے والے آزاد اشخاص ہوتے ہیں مذکورہ کاری ملازمین۔ یہ جماعتیں اس غرض کے لیے قائم کی جاتی ہیں کہ وہ کم و بیش عدالتی طریقہ سے فیصلہ دیں۔ یہ ایسے مقدمے مختلف ہیں جس کو عموماً مختلف اقسام کے فرامین انجام دینے ہوتے ہیں جن میں فیصلہ کرنا بھی شامل ہے مثلاً کہ اس کے ٹریبونل حصص انفصالی جماعتیں ہوتی ہے جن کو دیگر عمل نہیں کرنا پڑتا بلکہ اس عمل کے جو ان کے انتظامی امور کے فنی ہیں۔ ایسے ٹریبونل کی ایک خصوصیت اس کا سیاسی اثرات سے آزاد رہنا اور نزاعات کا کم و بیش ایسی فیصلہ داری سے فیصلہ کرنا ہے جس غیر جانب داری سے کسی عدالت کا بیج فیصلہ کرتا ہے۔ چونکہ وہ خود مختار ہوتا ہے اور کسی محکمہ کا اندر فنی جز نہیں ہوتا اس لیے وہ ایسی جانب داری سے پاک ہوتا ہے جو کسی پارٹس پر عمل درآمد کرنے والا محکمہ اختیار کرتا ہے۔ فریک کیٹی نے اس نظریہ کو نامعلوم کر کے کہ ٹریبونل انتظامیہ نظام کا جز تصور ہو اس خصوصیت کو اور زیادہ مستحکم کر دیا۔ اس نے کہا کہ اگرچہ یہ جماعتیں عدالتی نہیں ہیں کچھ بھی حکومتی محکمہ سے متعلقہ تصور نہیں کی جاسکتی ہیں۔ بلکہ بہت سے تہ کی ان کو بجائے انتظامیہ مشینری کا ایک جز خیال کئے جانے کے پارلیمنٹ سے مہیا کی ہوئی فیصلہ کرنے کی ایک مشینری تصور کرنا چاہیے۔ بہت اہم صورت یہ ہے کہ خود پارلیمنٹ نے معاملات کا فیصلہ متعلقہ حکومت سے باہر کر دیا اور آزادانہ طور سے کئے جانے کی تجویز کی ہے۔ ان کی ان دو خصوصیات کی وجہ سے یعنی حکمرانی کا ہرے آزادی اور ان کا بلاشبہت غیرے اختیار انفصال ان سے انصاف اور خارجی تصورات کے زیادہ اعلیٰ معیار کی توقع کی جاتی ہے یہ نسبت ان بظاہر عدالتی جماعتوں کے جن کا انتظامی محکمہ سے بہت قریبی تعلق ہو یا جو اس کے جز ہوں۔ انگریزوں میں ایسے متعدد ٹریبونل ہیں اور رجحان یہ ہے کہ فیصلہ کرنے کا اختیار انہیں کو سپرد کر دیا جائے نہ کہ محکمہ کے افسران کو۔

کئی صورتوں میں ٹریبونل عدالتوں سے مختلف ہوتے ہیں: عدالتوں کی چند بنیادی خصوصیات یہ ہیں کہ وہ مقررہ طریقہ کار اور قواعد شہادت کی پابند ہوتی ہیں۔ ان کی کارروائی عوام کے سامنے ہوتی ہے۔ قانونی پیشہ وران ان کے سامنے بیرونی کر سکتے ہیں ان کا عام اختیار سماعت جو تلبہ۔ منج خود اجلاس میں ججہ کر معاملہ کی - امت کرنے کے بعد اس کا فیصلہ کرتا ہے اور فیصلہ کے دو چہرہ ظاہر کرتا ہے۔ اور زیادہ اہم خصوصیت یہ ہے کہ چونکہ ان کے عہدہ کی مدت انتظامیہ کی خوشنودی سے پرکھ ہوتی ہے وہ انتظامیہ کے اثرات سے آزاد ہوتے ہیں۔ برخلاف اس کے ٹریبونل عموماً طریقہ کار آزادانہ اور قانون شہادت کے پابند نہیں ہوتے

ان کا استدلالی کا عوام کے سامنے ہونا ضروری نہیں۔۔۔ ان کا مخصوص اختیار سماعت ہوتا ہے۔ ان کے سامنے قانونی پیشہ وران کے پیروی کر سنا قانونی سماعت ہو سکتی ہے (اگرچہ اکثر ایسا نہیں ہوتا) خاص فرق ٹریبونوں اور عدالتوں میں ان کے ممبران کا تقرر۔ تین تین ترقی اور خدمت کی شرائط مکمل طور سے استقامت کے ہاتھ میں ہوتی ہیں۔ ان کی خدمت کا تحفظ اس قدر نہیں ہوتا جتنا جموں کا ہوتا ہے۔ بیج ایک میجر عمر تک عہدہ پر برقرار رہتا ہے جبکہ ٹریبونل کے ممبروں کا تقرر چند سال یعنی ۵ یا ۷ سال کے لیے کیا جاتا ہے اور ان کا تقرر ہو سکتا ہے اور نہیں بھی۔ ٹریبونوں کے ممبران کی حیثیت بیج اور سرکاری ملازمین کے درمیان کسی مقام پر قائم ہوتی ہے۔ ماتحت عدالتوں کے جموں کے بظان ٹریبونل کا ممبر تقریباً غیرو کے معاد میں کسی بلا عدالت کے زیر قابو نہیں ہوتا لیکن اس کے ساتھ ساتھ اس کے اوپر استقامت کا قابو بہ نسبت عام سرکاری بہت کم ہوتا ہے۔ ٹریبونل کو براہ راست کسی مینوفو قانون سے اختیارات عطا کیے جاتے ہیں اور یہی ہے اس کے ممبران کی عام سرکاری ملازمین سے بالاجہیت ہوتی ہے۔ اگر انصافی افعال کو عدالتوں کے باہر جماعتوں کے سپرد کرنا ہے اور ایسا زمانہ حال کی ضروریات کو مد نظر رکھتے ہوئے کرنا پڑے تو ٹریبونل جن کی کیفیت اور بیان کی گئی۔ یہ انصافی جماعتوں کی حیثیت سے عام عدالتوں سے انصافی مل کرنے والے نگہوں سے زیادہ تسلیم کیے جانے کے قابل ہو سکتے ہیں۔ حکومتی نگہوں سے آزاد رہتے ہوئے یہ ٹریبونل وہ نظریہ اختیار کر سکتے ہیں جو حکماء پالیسی کی طرف غیر جانب دارانہ رویہ اختیار کرتے ہوئے فیصلہ کرنے کے لیے ضروری ہے اور جس کا اختیار کرنا کسی سرکاری ملازم یا نگہ کے لیے ممکن نہیں ہے۔ حکماء پالیسیوں کے ساتھ سرکاری ملازمین کا ذاتی تعلق، دوران پر عمل درآمد کرنے کی ان کی شدید خواہش ان کے لیے غیر جانب دارانہ رویہ اختیار کرنے کی بہت کم گنجائش چھوڑتی ہے۔ مزید یہ کہ ٹریبونل کے ممبروں کا تقرر کسی خاص معاملہ کے متعلق مل کرنے کی ضروری خصوصی قابلیت اور مہارت رکھنے کی بنا پر کیا جاتا ہے۔ وہ بالاجہیت اشخاص ہوتے ہیں متعدد عدالتوں میں ان کا تقرر ہائی کورٹ کے عہدہ پر قائم یا سبکدوش جموں میں سے کیا جاتا ہے۔ ان کے خصوصی رہتے۔ حیثیت اور قابلیت سے انفسران پر ایسا مداخلتی اثر پڑتا ہے کہ وہ ان کے عمل میں مداخلت نہیں کرتے اور ان سے عوام کو اطمینان ہوتا ہے کہ ان کے حقوق نظر انداز نہیں کیے جائیں گے۔ سرکاری ملازم کی صورت بہت مختلف ہے اوپر دیے ہوئے وجوہ سے سرکاری ملازم ایسا غیر جانب دارانہ رویہ نہیں اختیار کر سکتا۔ اگر کوئی ہدایت جائز طور سے اس کے بظاہر مداخلتی عمل کے متعلق نہ بھی دی جاسکے پھر بھی اس کا بالا انفسران کو پس پردہ ہدایت دے سکتا ہے۔ اور ایسا اکثر ہوتا بھی ہے۔ اگر وہ اس کی تعمیل نہ کرے تو اس کی عہدہ دارانہ زندگی متاثر ہو جائے

یعنی اس کی ترقی ہوگی جاسکتی ہے کسی کم ذمہ داری کے منصب پر اس کو تعینات کیا جاسکتا ہے۔ اور کسی دیکسی بنا پر اس کے خلاف تادیبی کارروائی بھی کی جاسکتی ہے ٹریبونل کے ممبران پر ایسے خطرے نہیں پیدا ہوتے۔ یہ امر کہ یہ صرف ایک خیالی خوف نہیں ہے اور یہ کہ زندگی میں ایسے واقعات اکثر پیش آتے ہیں ایک مقدمہ کا حوالہ دے کر بخوبی ثابت کیا جاسکتا ہے میاویال بنام یو پارٹی ٹیکس انسٹر میں بکری ٹیکس میں کسی شخص کے معاملہ میں اگرچہ بکری ٹیکس انسٹر کے رائے ثابت شدہ واقعات کی بنیاد پر بھی کہ زیر تفتیش شخص پر ٹیکس ادا کرنے کی کوئی ذمہ داری عاید نہیں ہوتی ہے پھر بھی اس نے اس معاملہ کو معاون کٹیشنز سے رجوع کر دیا۔ دونوں انسٹان کے درمیان چند مراسلات کے بعد بکری ٹیکس انسٹر نے تفتیش کا حکم اس شخص کے خلاف صادر کر دیا اس بنا پر نہیں کہ اس کو تفتیش کی صحت پر یقین تھا بلکہ معاون کٹیشنز کی بنیاد پر سب کچھ کو رٹ نے اس معاملہ کے متعلق کہا ”اس معاملہ کو برتنے کے لیے یہ غیر مناسب طریقہ تھا“ اگر معاون کٹیشنز خود اس معاملہ پر عمل کرتا تو وہ تفتیش کا حکم صادر کرتے وقت خود اپنے وجود ظاہر کرتا۔ ان وجوہ کی چابچ اپیل یا دیگر کارروائی میں کی جاتی۔ مگر جب تفتیش کا عمل بکری ٹیکس انسٹر کے سپرد تھا تو تفتیش کرنا اور اس کے وجود ظاہر کرنا خود اس کا فعل ہونا چاہیے۔ زیر غور معاملہ میں اگرچہ بکری ٹیکس انسٹر کو یقین تھا کہ ٹیکس ادا کرنے کی کوئی ذمہ داری نہیں عاید ہوتی ہے پھر بھی اس نے غاموشی سے معاون کٹیشنز کی ہدایت کی بنیاد پر حکم صادر کر دیا۔ یہ سب متعلقہ شخص کے پس پشت ہوا اور اس کو معاون کٹیشنز کے وجود کی تردید کرنے کی کوئی موقع نہیں ملا۔ عدالت کو اس اختیار کے ہوئے طریقہ کار پر تعجب ہوا۔ کیونکہ وہ طریقہ ایسا تھا جس سے بکری ٹیکس محکمہ کے منصفانہ اور بجا طور سے اپنے فرائض کی انجام دہی کے متعلق اعتماد اٹھ جانے کا احتمال تھا۔ دوسرے ایسے ہی واقعات بغیر متعلقہ شخص کے علم میں آئے اور بغیر عدالتی نظر ثانی کا موقع دیے ہوئے پیش آئے رہتے ہیں۔ ایسے غیر منصفانہ طریقہ عمل میں تخفیف خود بخود ٹریبونل کر سکتا ہے۔

سب سے زیادہ کمی ہند کے انتظامی قانون میں یہ ہے کہ ٹریبونل کے وضع کی زیادہ جماعتیں نہیں ہیں صرف چند ایسی ہیں جو ”ٹریبونل“ کے نصرت کے قریب آتی ہیں۔ آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل ایک اس قسم کی ٹریبونل ہے جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے وہ وزارت مالیات سے آزاد ہے اور وزارت قانون کے تحت ہے۔ وہ آمدنی ٹیکس کا مقدمہ نہیں ہے۔ لہذا اس کو راست ٹیکس کا مرکزی بورڈ مالیات نہیں جاری کر سکتا۔ وہ ایک



تفصیلی طریقہ کار استعمال کرتا ہے اور اس کے ممبران باجیتیت اشخاص ہوتے ہیں۔ ریلوے شہر ٹریبونل قومیانہ کے متعلق قوانین کے تحت قائم کیے ہوئے ٹریبونل و ہڈی ٹریبونل اس زمرہ میں آتے ہیں۔ ان میں تقرر کیے ہوئے ممبران اہلیت اور قابلیت رکھنے والے اشخاص ہوتے ہیں لیکن زیادہ تر ممبران انضامی مسئلہ نکالت کے افسران کے ذریعہ کیا جاتا ہے۔ ترقی اور اصلاح کا رجحان پسند میں ایسے خود اختیار ٹریبونلوں کو قائم کرنے کی طرف ہونا چاہیے۔ وقتاً فوقتاً ایسی تحریک بھی کی گئی ہے مثال کے طور پر حال ہی میں انتظامی اصلاح کمیشن کی تقرر کی ہوئی عاملہ جماعت نے توبہ دلائی کہ کسٹم کے معاملات کو تفصیل کرنے کے لیے آزاد ٹریبونلوں کو قائم کرنے کی موافقت میں عوام کی رائے کافی مستحکم ہو رہی ہے۔ اس رائے کی خاص وجہ یہ کہی گئی کہ ایسی آزاد شنیدنی عوام کو یقین دلانے کی کہ فیصلہ صحیح اور منصفانہ طور سے اور بیکہ نکالتی جانب داری کے کیا جائے گا۔ جب کہ فی الحال اگرچہ فیصلے صحیح اور منصفانہ بھی ہوں۔ تب بھی جانب داری کا احساس دماغ میں قائم رہے گا۔ انتظامی اصلاح کمیشن کی تحقیقاتی جماعت نے بھی اپنی رپورٹ میں تحریک کی کہ کسٹم کے دائرہ میں مرکزی حکومت کے اہلی ادارہ کی جگہ لینے کے لیے ایک اپیلی ٹریبونل قائم کرنا چاہیے۔

انگلینڈ میں ٹریبونلوں کے کارکنان کی اہلیتوں میں اضافہ اور ان کو انتظامیہ سے آزاد کر کے ٹریبونل کے نظام میں مزید اصلاح کرنے کے لیے اقدام کیے گئے ہیں۔ یہ کام فریک کمیشن کی تحریک پر عمل کرتے ہوئے ٹریبونل اور تحقیقات ایکٹ ۱۹۵۸ کو پاس کر کے انجام دیا گیا۔ ایک ممبر جس کو کمیشن نے بہت زیادہ اہمیت دی ٹریبونلوں کی ”غیر جانب داری“ تھی۔ یعنی ان کی تحقیقات کے موضوع سے متعلقہ حکمہ کے کھاتے اور ظاہری اثرات سے ان کا بری رہنا۔ لہذا ایکٹ کی تجویز کہ رو سے ایکٹ میں مذکورہ ٹریبونلوں کے چیرمین کو متعلقہ وزیر لارڈ چینسکر کے نامزد کیے ہوئے بینل جماعت میں سے منتخب کرے گا۔ ٹریبونلوں کے دیگر ممبران کا تقرر وزیر ایکٹ سے قائم کی ہوئی ٹریبونل کو کونسل کے ممبروں کے متعلق کسی عام سنڈرٹ کا لحاظ رکھتے ہوئے کرے گا۔ صراحت کیے ہوئے ٹریبونلوں کے ممبروں کی عہدہ دارانہ مدت کو ختم کرنے کے اختیار کو متعلقہ حکمہ بغیر لارڈ چائیکسکر کی اجازت کے استعمال نہیں کرے گا۔ چند ٹریبونلوں کے چیرمینوں کے لیے قانونی اہلیت رکھنا لازم ہے۔ زیادہ تر معاملات میں قانونی مساوات برپا کی گوت میں اپیل کرنے کا حق دیا گیا۔ ٹریبونلوں کی کونسل ٹریبونلوں کی کثیر تعداد کی ساخت اور افعال پر نظر رکھے گی۔ ٹریبونلوں کے نظام اور طریقہ کار پر نگرانی رکھنے اور وقتاً فوقتاً اپنی سفارشوں کے ذریعہ انضامی اصول کو مستحکم بنانے کی غرض سے قائم کی ہوئی یہ ایک خود اختیار کونسل ہے۔

انگلینڈ میں انتظامی انضام کے اصول کی اصلاح کے لیے کچھ مزید تحریکات کی گئی ہیں۔ مثلاً:

(۱) ایسے قانونی اور واقعاتی مسائل کے متعلق فیصلہ جس میں کوئی پابندی کا سوال نہ پیدا ہوتا ہو خود وزیر نہیں کرے گا نہ افسران اس کے نام سے کریں گے۔ اس نقطہ نظر سے ہند میں کسٹم کی تشخیص کے پہلی طریقہ کار میں تغیر کرنے کی ضرورت ہے۔ (۲) قانونی یا واقعاتی مسائل کو فیصلہ کرنے یا معیار کا اطلاق کرنے والے ٹریبونوں کے کارکنان کو ان کے عمل سے متعلق حکم سے آزاد رکھنا چاہیے۔ (۳) کارکنان کی عہدہ دارانہ مدت کا تحفظ ہونا چاہیے اور ان کو ایسا مشاہرہ ملنا چاہیے کہ وہ اپنے فرائض بخوبی انجام دے سکیں۔ (۴) جہاں قانونی اور واقعاتی مسائل پیدا ہوتے ہوں وہاں کم سے کم ایک ممبر قانون دان ہونا چاہیے اور ایک ممبر کو خصوصی علم رکھنا چاہیے۔ جہاں ایسا علم فیصلہ کرنے میں مدد دینے کے لیے درکار ہو اور جہاں معیارات کا اطلاق کیا جانا ہو۔ ہند میں آمدنی ٹیکس اپیل ٹریبونل ایسی مثال ہے جہاں اس اصول کا اطلاق کیا گیا ہے۔ (۵) اپیلی نظام قائم کرنا چاہیے تاکہ فیصلوں سے رنج رسیدہ شخص بالآخر ٹریبونل سے اپیل کر سکے اور آخر میں قانونی مسئلہ عدالت تک پہنچ سکے۔ آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل کا ہائی کورٹ کو رجوع کرنا اس کی مثال ہے۔ ہند میں دیگر معاملات میں بھی اس طریقہ کار کو اختیار کرنا چاہیے۔

ایک شخص اندازہ لگانا چاہے گا کہ آیا انتظامی افعال کی اصلاح کے لیے انکیڈ میں حال ہی میں قائم کیے ہوئے اصولوں کا اطلاق ہند کے حالات پر کیا جاسکتا ہے یا نہیں۔ اب وقت آ گیا ہے جب عدالتوں کے باہر انفعالی نظام کی مکمل تفتیش ہونی چاہیے اور اس پر بخوبی غور کرنا چاہیے تاکہ دیگر ترقی یافتہ ممالک میں انتظامی قانون کے بڑھتے ہوئے تصورات کی روشنی میں یہاں بھی مناسب ہم آہنگی اور اصلاح کی جائے۔

## باب (۶)

# بظاہر عدالتی مقدران پر اطلاق اصول و طریقہ کا قدرتی انصاف کے اصول

## تمہید

ہند کے انتخابی قانون کا یہ طے شدہ اصول ہے کہ بظاہر عدالتی جماعت کو اپنے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں قدرتی انصاف کے اصولوں کے مطابق عمل کرنا ہے۔ یہ اصول انگلینڈ سے لیا گیا ہے جہاں مقامی حکومتی بورڈ بنام اریک میں لارڈ ہلڈین HALDANE نے کہا۔  
"ہائی لارڈس۔ جب اپیل کو فیصلہ کرنے کا فرض عائد کیا گیا ہو تو فیصلہ کرنے والے شخص کو لازم ہے کہ وہ عدلیہ طور سے عمل کرے اور اس کو رجوع کیے ہوئے مسئلہ کو غیر جانبدارانہ طور سے برتے اور ہر فریق کو اپنے معاملے کو بخوبی پیش کرنے کا موقع دے۔ عدل گستری کے فرائض کو انجام دینے والے ٹریبونل کی مستعدی اور احساس ذمہ داری کی مطابقت میں فیصلہ ہونا چاہیے لیکن اس سے یہ مطلب نہیں نکالا جاسکتا کہ ہر ایسے ٹریبونل کا طریقہ کار یکساں ہو۔

لہذا بار بار کہا گیا ہے کہ بظاہر عدالتی جماعت کو قدرتی انصاف کے اصولوں کے بموجب عمل کرنا چاہیے۔ اگرچہ ایسی جماعت بہ حیثیت عدالت عمل نہ بھی کرتی ہو تو بھی فریقین کے

نزاعی مطالبات کو فیصل کرتے وقت اس کو ہما منصفاۃ اور نصفتی (EQUITABLE) طور سے عمل کرنا چاہیے۔

عام طور سے کہا جاسکتا ہے کہ قدرتی انصاف کا اصول منطوقی منصفاۃ سماعت ہے۔ منصفاۃ سماعت کے دجس کو AUDIATUR PARTIM بھی کہتے ہیں، متعدد عناصر ہیں یعنی نزاع کو فیصل کرنے والے مقتدر کو جانبداری سے پاک ہونا چاہیے۔ متعلقہ فریق کو مناسب نوٹس دینا چاہیے۔ اس کو وہ متعلقہ یا مادی شہادت جو اس کے خلاف ہو دکھایا جانا چاہیے۔ اس کو اپنے دفاع کے لیے مناسب موقع دینا چاہیے۔ وغیرہ۔ لیکن کس حد تک ان عناصر کا اطلاق کیا جائے ایک لوچ دار مسئلہ ہے۔

منصفاۃ سماعت کے اصول جکڑے ہوئے اور معین نہیں ہیں۔ بلکہ ایک حد تک مبہم اور غیر واضح ہیں۔ سپریم کورٹ نے بار بار کہا ہے کہ قدرتی انصاف کے اصول باقاعدہ وضع کیے ہوئے نہیں ہیں اور یہ کہ سماعت کے لیے کسی معاملہ میں معقولیت کا معیار غیر تغیر پذیر نہیں ہو سکتا۔ اور اس سوال کو کہ آیا کسی مخصوص معاملہ میں قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کی گئی ہے یا نہیں معاملہ در معاملہ عدالت کو طے کرنا ہوتا ہے۔ عدالتوں کو مطمئن ہونا پڑتا ہے کہ متعلقہ شخص کو واجب موقع متعلقہ انتظامی مقتدر کو اس بات کا یقین دلانے کا مل گیا ہے کہ ان وجوہ کا جن کی بنا پر کارروائی کی جانی ہو کوئی وجہ نہیں ہے اور اگر ہے بھی تو ان کی بنا پر کارروائی کا کیا جانا حق بجانب نہ ہو گا۔ منصفاۃ سماعت کا تصور لوچ دار ہے اور اس نوعیت کا نہیں ہے کہ اس کی کوئی جامع اور آسان تعریف کی جاسکے اس سوال کو کہ آیا کسی مخصوص حالات میں متعلقہ شخص کو سنے جانے کا مناسب موقع دیا گیا تھا یا نہیں اخیراً عدالت کو طے کرنا پڑتا ہے اور یہ فیصلہ ہر ایک معاملہ کے مخصوص واقعات اور حالات پر مبنی ہوتا ہے۔ ان واقعات اور حالات میں متعلقہ ٹریبونل کی ماہیت کی جانے والی کارروائی کی نوعیت جن کی بنا پر کارروائی کرتی ہو۔ مواد جس کی بنا پر الزامات لگائے گئے ہوں۔ اس شخص کا رویہ جس کے خلاف کارروائی کی جاتی ہو۔ ایسی کارروائی کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا موقع۔ جواب دی میں لیے ہوئے ضلّت کی ماہیت۔ مزید موقع دیے جانے کی استدعا اگر کی گئی ہو اس کا اپنے طرز عمل سے یا دیگر طریقوں سے جملہ الزامات یا چند کا تسلیم کرنا اور ایسے دیگر معاملات جو منصفاۃ فیصلہ دینے کے لیے ضروری ہوں شامل ہیں۔ بنیادی طور سے منصفاۃ سماعت کے اجزاء میں اس ایکٹ کے جوہر

جس کے تحت متعلقہ متذہب قائم کیا گیا ہو اور تحقیقات کے موضوع کے لحاظ سے تغیرات ہوتے رہیں گے۔

قدرتی انصاف کا یہ تقاضا نہیں ہے کہ کارروائی ایسی ہے ضابطہ ہو جیسی کہ عدالت میں ہوتی ہے بلکہ ہر عدالتی جماعت پر شہادت ہند ایکٹ کا اطلاق نہیں ہوتا ہے عائد ہے جبکہ عدالتی نظام کے باہر انصافی جماعتوں کے قائم کرنے کا منشا ہی فوت ہو جائے گا۔ اگر کارروائی ایسی با ضابطہ اور تفصیل ہو جیسی کہ عدالت میں ہوتی ہے۔ لہذا کوشش یہ ہوتی ہے کہ انصاف اور منصفانہ طریق کار کو ترقی دینے کی غرض سے ایسی جماعتوں کے طریق کار کی با ضابطگی کو طریق کار کے بنیادی تصورات سے کم سے کم مطابقت رکھتے ہوئے کم رکھنا چاہیے۔

انصافی جماعتوں کو خود اپنے طریقہ کار کی ضابطہ بندی کرنے کی زیادہ آزادی ہوتی ہے۔ اس شرط کے تابع کہ متعلقہ شخص کو اپنا معاملہ پیش کرنے کا مناسب موقع مل جائے۔ لہذا سماعت کا طریقہ ٹریبونل بہ ٹریبونل مختلف ہوتا ہے۔ چند معاملات میں زیادہ با ضابطہ طریقہ کار پر اصرار کیا جاتا ہے۔ مثال کے طور پر ملازمت کی برطری میں دہائی دستور کی دفعہ ۳۱۱ کا اطلاق ہوتا ہے، عدالتیں با ضابطہ طریقہ کار پر اصرار کرتی ہیں۔ اسی طرح آج کی جیہ کے خلاف مزدوری کے معاملہ میں تحقیقات میں سپریم کورٹ نے بے انصافی کا شکار بن جانے کے خطرہ کو رفع کرنے کے لیے سماعت کے بہت سخت معیارات قائم کیے ہیں۔ مثلاً گواہان سے جرح کرنے کا حق اس تحقیقات کا ایک اہم عنصر منظور کیا جاتا ہے جب کہ یہ امریکس کے معاملات میں تصور نہیں کیا جاتا۔

بسا اوقات دعا ایکٹ جس کے تحت بلکہ ہر عدالتی جماعت عمل کرتی ہے خود تفصیلی طریقہ کار قائم کر دیتا ہے لیکن عام طور سے متعلقہ ایکٹ یا تو طریقہ کار کے معاملہ پر بالکل خاموش رہتا ہے یا صرف حکم دیتا ہے کہ کارروائی کرنے کے قبل فریقوں کو سن لیا جائے یا کسی طریقہ کار کے اصول کو ایک ڈھانچہ کی شکل میں قائم کر دیتا ہے۔ ایسے جملہ معاملات میں اگر عمل بلکہ ہر عدالتی ہو تو عدالتیں قدرتی انصاف کے اصولوں کو حائد کرتی ہیں اس انصاف جماعت کے فیصلہ کو باطل قرار دیتی ہیں اگر قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کی گئی ہو۔ اگرچہ عدالتیں قدرتی انصاف کے مطلوبہ ہونے کو ایکٹ سے اخذ کرتی ہیں مگر کوئی قانونی تجویز غراء واضح طور سے خواہ معنوی طور سے قدرتی انصاف کے کسی اصول کے اطلاق کو خارج کر سکتی ہیں۔

## جانب داری

حدیث علی کا لازمی عنصر یہ ہے کہ بیچ کو غیر جانب دار اور بے لوث ہونا چاہیے اور وہ اس قابل ہو کہ اپنے دفاع کو خارجی طور سے اس کے سامنے زیر غور نزامی معاملات پر لگا سکے۔ اگر بیچ جانب داری کرے یا ایسے حالات ہوں جن کے اثرات سے وہ بجا طور سے ایک فریق کی دوسرے کے خلاف پاس داری کرے تو اس کے سامنے کی ہوتی کارروائی باطل ہوگی۔ عام طور سے کہا جاسکتا ہے کہ اس قسم کے اصول کا بہ ظاہر صلاحی جماعت پر بھی اطلاق ہونا چاہیے اگرچہ کچھ طور سے نہیں تو چونکہ جہاں انتخابیہ خود اپنے اور دیگر فرد کے درمیان نزاع کا فیصلہ کرنا ہو تو لازم ہے کہ انتخابیہ سرکاری امور اور پالیسی کی طرف جانب داری کرے گا۔ اس سے اس قسم کی خالص جانب داری کی توقع نہیں ہو سکتی ہے بیچ کی خصوصیت ہوتی ہے۔ یہ جانب داری کسی شخص کو دو وجہ سے فیصلہ کرنے والے مقتدر کی حیثیت سے عمل کرنے کے قابل بنا دیتی ہے، ۱) کوئی شخص خود اپنے ہی معاملہ کو فیصلہ کرنے والا نہیں ہو سکتا۔ ۲) انصاف نہ صرف کیا جائے بلکہ کیا ہوا ظاہر ہونا چاہیے۔ ان دونوں وجہ کے تحت ضروری نہیں ہے کہ ثابت کیا جائے کہ فیصلہ جانب داری کی بنا پر کیا گیا ہے۔ یہ کافی ہے اگر بیچ سے منصفانہ طرز عمل پر شبہ پیدا ہوا یا اس کی حالت ایسی ہو کہ عوام میں عام طور سے عدل گستری کے منصفانہ طرز پر شبہ پیدا کرے۔ جانب داری عموماً تین اقسام کی ہوتی ہیں ۱) مالی جانب داری ۲) ذاتی جانب داری۔ ۳) معاملہ کے موضوع کی بابت جانب داری۔

## مالی جانب داری

مالی مفاد خواہ کتنا ہی خفیف اور غیر اہم کیوں نہ ہو کسی شخص کو یہ حیثیت بیچ عمل کرنے کے لیے حاصل بنا دیتا ہے۔ انگریز میں ایک عوامی محدود کمپنی نے مالک مکان پر اس معاملہ کی بابت نالش دائر کی جس میں کمپنی کا مفاد تھا۔ لارڈ چینسلر نے جو اس کمپنی میں حصہ دار تھے اس نالش کی سماعت کرتے مانگی ہوئی دادرسی دے دی۔ لارڈ چانسلر کا اس کمپنی میں مفاد ہونے کی وجہ سے باؤس آف لارڈس نے اس فیصلہ کو باطل قرار دیا۔ یہ ظاہر صلاحی کارروائی میں بھی اسی اصول کا اطلاق ہوتا ہے۔ لہذا جہاں ملکائی مقتدر نقل و عمل نے اپنے ایک ممبر

کو پرمٹ دے دیا عدالت کو اس مقتدر کی جانب داری کی وجہ سے اس کو باطل قرار دینے میں کچھ تامل نہیں ہوا۔

## ذاتی جانبداری

مستند و ایسے حالات ہو سکتے ہیں جو نزاع کے کسی فریق کے خلاف سنگ کی جانب داری پیدا کر سکتے ہیں وہ کسی فریق کا دوست یا رشتہ دار ہو سکتا ہے۔ یا اس کو اس سے کوئی کاروباری یا پیشہ ورانہ تعلق ہو سکتا ہے۔ یا اس سے ذاتی عداوت یا خصمت ہو سکتی ہے۔ یہ حملہ حالات کسی فریق کے موافق یا اس کے خلاف جانب داری پیدا کر سکتے ہیں اور کسی شخص کو بحیثیت بیج عمل کرنے کے لیے نااہل بنا دیتے ہیں۔ ایک بھرے قسم کی جانب داری وہ ہوتی ہے جب کسی فیکٹری کا منیجر کسی ایسے نام گھر کے خلاف تحقیقات کرے جس کے خلاف اس پر حملہ کرنے کا الزام لگا یا گیا ہو۔ یا جب کوئی شخص کسی گرام پنچایت کی پوری رنج میں بیٹھ کر خود اپنے ہی خلاف صادر کیے ہوئے حکم سزا کی اپیل سنے۔ یا جب فیصلہ کرنے والا کسی فریق کا رشتہ دار ہو۔ یا جب ایک شخص کسی انتخابی بورڈ میں بیٹھ کر کسی ایسے منصب کے لیے کسی شخص کا انتخاب کرے جس کے لیے وہ خود ہی امیدوار ہوا ایسی صورت میں بھی جب اس کے نام پر خور کچے جانے کے وقت وہ بورڈ میں نہ بھی بیٹھا ہو۔

مینزٹل ڈولپ منٹ لیٹیڈ نام۔ پاسٹہ ہمار میں وزیر مال نے کسی آراضی کے متعلق عرضی گزار کے وائٹنس کو منسوخ کر دیا۔ جسکی کارروائی بظاہر عدالتی تھی۔

اور یہ پتہ چلا کہ وزیر اور عرضی گزار میں سیاسی رقابت تھی۔ اور وزیر نے ایک نوع داری کا مقدمہ بھی اس کے خلاف دائر کیا تھا۔ یہ قرار پایا کہ چونکہ وزیر کو عرضی گزار کے خلاف جانب داری تھی اس کو جیسے کارروائی میں حصہ نہیں لینا چاہیے تھا۔

انٹیلیڈ کے قانون کے تحت جانب داری کی جانچ کا طریقہ یہ تھا کہ آیا جانب داری عدالتی احتمال تھا یا نہیں اور حال ہی تک یہ عدالت کا کام تھا کہ وہ خود طے کرے کہ آیا معاملہ کے حالات میں ایسے احتمال کا وجہ تھا یا نہیں۔ مسٹر پولیٹین پراپرٹیز کمپنی نام نے نی میں

جائے کے طریقہ میں زیادہ وسعت پیدا کر دی گئی۔ اس میں قرار پایا کہ اس سوال کی تحقیق کہ آیا جانب داری کا کوئی احتمال تھا یا نہیں، صحیح معقول اشخاص کے نظریات کے حوالہ سے کرنی چاہیے یعنی کیا وہ سمجھتے تھے کہ جانب داری کا واقعی احتمال تھا۔ لہذا جانب داری کے سوال کو عدالت اس بنا پر طے نہیں کرے گی کہ آیا خود اس کے دماغ میں اس کا احتمال تھا یا نہیں بلکہ اس جائے کے طریقہ کو استعمال کرے گی کہ آیا معقول اشخاص کی اس معاملہ میں کیا رائے ہو سکتی تھی۔ یعنی کیا ایسے حالات میں ان کو جانب داری کا شبہ ہو سکتا تھا۔ اگر عدالت یہ محسوس بھی کرے کہ کوئی جانب داری نہیں تھی پھر بھی وہ فیصلہ کو باطل قرار دے سکتی ہے اگر معقول اشخاص کو متعلقہ انفصالی جماعت کے کسی ممبر کے خلاف جانب داری کا شبہ ہو۔ یہ نیا نکالا ہوا جائے کا طریقہ معقول شبہ پر مبنی ہے۔ ابھی تک عدالتوں نے اس جائے کے طریقہ کی تائید نہیں کی تھی مگر اب انگلینڈ کا عدلیہ نظریہ اس وسیع اصول کو تسلیم کر رہا ہے۔

ہند میں شروع سے ہی وہی جائے کا طریقہ استعمال کیا جا رہا ہے جو انکمیتنڈین لین کے مقدمہ میں قائم کیا گیا۔ مانک لال بنام پریتم چند نے راجستھان ہائی کورٹ کے ایک ایڈوکیٹ مانک لال پر شبہ ورانہ بد اطہاری کا استغاثہ دائر کیا۔ اس معاملہ کی تحقیقات کرنے کے لیے ہند کے چیف جسٹس کی تقریر کی ہوئی بارکونسل ایک چیرمین اور دو دیگر ممبران پر مشتمل تھی۔ چیرمین نے اس سے قبل ایک مقدمہ میں پریتم چند کی نمائندگی کی تھی مگر وہ ایک سینئر ایڈوکیٹ تھے اور ایک وقت میں راجستھان ہائی کورٹ کا ایڈوکیٹ جنرل بھی رہ چکا تھا۔ سپریم کورٹ کو یہ فرض کرنے میں کوئی تامل نہیں ہوا کہ چیرمین کا اپنے موکل سے کوئی رابطہ نہ تھا اور نہ اس کو یاد تھا کہ اس نے کسی معاملہ میں اس کی نمائندگی کی تھی لہذا عدالت مطمئن تھی کہ جانب داری کا کوئی واقعی احتمال نہ تھا۔ پھر بھی اس نے فیصلہ دیا کہ اس اصول کی بنیاد پر کہ عدالت نہ صرف کیا جائے بلکہ اہل مقدمات کو کیا ہوا ظاہر بھی ہو۔ چیرمین ایسا عمل کرنے کے لیے نااہل تھا۔ واقعی طرف داری کے ثبوت کی ضرورت نہیں بلکہ جانب داری کے امکان کو فرض کرنے کے لیے معقول وجہ ہی کافی ہے۔ عدالت نے دھوکا کہ بجے کو عدلیہ اور عدلیہ طور سے اور غیر جانب داری سے عمل کرنا چاہیے۔ ایسے معاملہ میں



جانچ کا طریقہ یہ نہیں ہے کہ آیا فیصلہ جانب داری سے واقعی متاثر ہوا یا نہیں بلکہ یہ ہے کہ آیا اہل مقدمات کو معقول طور سے احتمال ہو سکتا تھا کہ ٹریبونل کے کسی ممبر سے منسوب کی ہوئی جانب داری کی وجہ سے اخیری فیصلہ ان کے لیے مہرت رساں ہوا۔ اس اصول کو سپریم کورٹ نے اٹے کے۔ ساری پک بنام ہند میں دہرا دیا۔

درمہانی حد پر واقع حالات کے بارے میں یہ طے کرنا آسان نہیں ہے کہ آیا جانبداری کی وجہ سے کارروائی باطل ہوگئی یا نہیں۔ مثال کے طور پر ایک مشکل معاملہ کا ذکر نیچے کیا جا رہا ہے۔ ایک سرکاری ملازم نے دو وزیروں پر تہمت لگائی۔ ان میں سے ایک کے ماتحت کلکٹر نے اس معاملہ کی تحقیقات کی۔ مگر ات کے ہائی کورٹ نے اس کو باطل قرار دینے سے انکار کر دیا کیونکہ اس کی رائے میں کوئی معقول وجہ جانبداری کو فرض کرنے کی نہیں تھی۔ اس فیصلہ پر یہ رائے زنی کی جاسکتی ہے کہ جانب داری کا قیاس رفع نہیں کیا جاسکتا جب ایک ماتحت ایسے معاملہ کی تحقیقات کرے جس میں اس کے بالا افسر پر کوئی الزام لگایا ہو۔

جانب داری کا بدیتی سے امتیاز کرنا بھی ضروری ہے۔ جب کہ جانبداری کا تصور ”بظاہر عدالتی عمل“ سے متعلق ہے۔ بدیتی کا سوال انتظامیہ عمل کی نسبت پیدا ہوتا ہے مگر یہ اتفاقات عدالتوں نے ان دونوں اصطلاحات کو متبادل طور سے استعمال کیا ہے۔ جانب داری کی صورت میں صرف اس کے امکان کو ثابت کرنا کافی ہوتا ہے اور یہ امر نا اہلیت قائم کرتا ہے۔ اگر متعلقہ امر بہ ظاہر عدالتی ہو۔ بدیتی کی صورت میں واقعی مضرت ثابت کرنا پڑتی ہے۔ مثلاً اختیار استعمال کرنے والا متقدر غیر متعلقہ اور بیرونی تصورات سے یا ذاتی عداوت سے متاثر ہوا۔ یہ امر متعلقہ حکم کو باطل کر دیتا ہے۔ بغیر اس لحاظ کے کہ وہ عمل بظاہر عدالتی یا انتظامیہ تھا۔ عموماً بدیتی کا اھد انتظامیہ عمل کے خلاف کیا جاتا ہے۔

نیچے ذکر کیے ہوئے سپریم کورٹ کے دو معاملات سے جانب داری اور بدیتی میں امتیاز بخوبی واضح ہو جاتا ہے۔ منزل ڈوب منٹ کمپنی کا معاملہ جس کا ذکر اوپر آچکا ہے۔ جانب داری کے زمرہ کے معاملات میں آتا ہے کیونکہ متعلقہ کارروائی بظاہر عدالتی تھی۔ عدالت نے اس بات کی تحقیق کرنے کی کوشش نہیں کی کہ آیا فیصلہ کرنے والے نے فیصلہ واقعی عداوت سے متاثر ہو کر

کیا تھا یا نہیں۔ مگر پرنسپل سگھ بنام ریاست پنجاب جنتی کے زمرہ میں آتا ہے۔ اس مقدمہ میں وزیر اعلیٰ نے جیل کرنے والے کے خلاف تحقیقات کیے جانے کا حکم دیا۔ اور تحقیقات کے دوران اس کو معطل کر دیا۔ کارروائی کی شروعات انتظامیہ طور سے ہوئی۔ اپیل کرنے والے نے حذر کیا کہ وزیر اعلیٰ نے اس کے خلاف صداقت کی وجہ سے عمل کیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ وزیر اعلیٰ نے اس الزام سے واضح طور سے انکار نہیں کیا اور یہ ثابت کرنے کے لیے کس کے خلاف کارروائی وزیر اعلیٰ کی ذاتی صداقت کی وجہ سے شروع کی گئی تھی، دستاویزات اور ٹیپ راکڈنگ کی شکل بہت کافی شہادت تھی۔

## معاملے کے موضوع کے متعلق جانبداری

معاملے کے موضوع کے متعلق جانب داری جج کے اس موضوع سے عام دلچسپی کی وجہ سے جس کا اظہار کسی جی جماعت سے اس کے بر حیثیت ممبر یا دیگر طور سے تعلق سے ہوتا ہے یا اس کا اپنی سرکاری حیثیت سے انتظامیہ سے تعلق کی وجہ سے یا اس کے اقوال و غیرہ کی وجہ سے پیدا ہوتی ہے۔ عموماً ایسے امور نا اہلیت نہیں پیدا کرتے ہیں جب تک کہ فیصلہ کرنے والے نے اس معاملہ سے اپنا بالکل اتحاد نہ کر لیا ہو۔

## (۱) طرفداری یا تحقیقات سے تعلق

مرلی دھرم بنام قدم سگھ میں ایک انتخابی ٹریبونل کا چیرمین عرضی گزار کے انتخاب کی نزاع کو فیصلہ کرنے کا نا اہل قرار دیا گیا اس بنا پر کہ چیرمین کی بیوی کا لگرس پارٹی کی ممبر تھی اور پارٹی کے امیدوار کو عرضی گزار نے ہرا دیا تھا۔ اس سے پہلے ایک انگلینڈ کے مقدمہ میں یہ قرار پایا تھا کہ ایک مجسٹریٹ جو میٹیشن پر انسداد ظلم کی رائل سوسائٹی میں چندہ دیتا تھا ایک گھوڑے پر ظلم کی بابت سوسائٹی کے کسی شخص پر لگائے ہوئے الزام کی سماعت کے لیے نا اہل نہیں تھا۔ نا اہل کرنے کے لیے انفعالی مقتدر اور نزاعی معاملات کے درمیان کچھ نزدیکی اور براہ راست تعلق ہونا ضروری ہے۔ یہ اس وقت واقع ہوتا ہے جب فیصلہ کرنے والا

مقتدر مختلف حیثیتوں سے عمل کرے یعنی بطور نج اور بطور گواہ بھی یا بطور نج اور بطور مقدمہ چلانے والے کے بھی یا بطور نج اور بطور مستفیث بھی۔ لہذا ایک معاملہ میں ایک محکمہ تحقیقات میں تحقیقات کرنے والا افسر جس نے تحقیقات کا عمل ترک کر کے ملام کے خلاف گواہی دی اور اس کے بعد پھر تحقیقات جاری کر کے فیصلہ دیا، نا اہل قرار دیا گیا۔ ایک دوسرے معاملہ میں ایک فیکٹری کے جنرل منیجر نے چند کام گراں کے خلاف تحقیقاتی کارروائی شروع کی۔ پانچ گواہان کے اظہارات قلم بند کر لیے جانے کے بعد انتظامی ڈائریکٹر نے تحقیقات اپنے ہاتھ میں لے لی اور جنرل منیجر کا اظہار بطور گواہ قلم بند کیا۔ کارروائی رد کر دی گئی۔ اس امر کی بنا پر نہیں کہ جنرل منیجر نے تحقیقات ترک کر کے بحیثیت گواہ اظہار دیا بلکہ اس وجہ سے کہ اس انتظامی ڈائریکٹر کے سپرد اس معاملہ میں کارروائی کرنے کا تمام انتظام تھا اور اس نے ملزمان کے خلاف الزام ثابت کرنے کے لیے تمام ثبوت فراہم کیے تھے۔ اسی اصول پر جب ایک ٹریبونل کے ممبر نے کسی دھڑا دھندہ کو پرمٹ دینے کی سفارش کی تھی وہ ٹریبونل میں بیٹھ کر فیصلہ دینے کا نا اہل قرار دیا گیا

## (۲) محکمہ جانبداری

کسی انتظامی مقتدر کے سامنے کارروائی میں عموماً ایک فریق انتظامیہ ہوتا ہے۔ لہذا متعلقہ انتظامیہ اور نجی فریق کے درمیان نزاع میں اس محکمہ کے حق میں جس سے اس کا تعلق ہوا انسانہ جانب داری ہوتی ہے یا پالیسی کے متعلق جانبداری ہوتی ہے یعنی اس پالیسی کی اشاعت اور اس پر عمل درآمد کرنے میں اس کو دلچسپی ہوتی ہے۔ اصلیت یہ ہے کہ عدلیہ کے باہر انسانی نظام قائم کرنے کی ایک وجہ یہ ہے کہ ایسی نزاعات کو فیصل کرنے میں تاخیر اور پالیسی دونوں کا لحاظ رکھا جائے نہ صرف خالص قانون کا اطلاق کیا جائے۔ زیادہ تر یہ ظاہر حقائق جانتوں کا پہلے ہی سے رجحان اس موضوع کی طرف ہوتا ہے جس کے متعلق وہ انتظامی عمل کرتے ہیں یا جس سے وہ دلچسپی رکھتے ہیں۔ ایسی صورت میں کسی ہ ظاہر حقائق جماعت کو پالیسی سے مکمل طور سے علیحدہ کرنا ممکن نہیں ہوتا۔ یہ اس انتظام کی ایک خصوصیت ہے مگر جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے ٹریبونل کو قائم کر کے اور ان کو محکمہ کے اثر سے آزاد کر کے اس صورت حال کی کچھ تلافی ہو سکتی ہے اور پالیسی کشروں کے خلاف کچھ سختی قائم کیے جاسکتے ہیں لیکن صرف انسانہ اور پالیسی کے حق میں جانب داری کو ایسا امر نہیں قرار دیا گیا ہے جو کسی فرد کو

جج کی حیثیت سے عمل کرنے کا نااہل کر دے۔ وہ محض انتظامیہ کا ایک حضوری وجہ سے نااہل نہیں ہو جاتا جب تک کہ اس نے کسی مخصوص حکمانہ پالیسی کو قائم رکھنے کی خواہش کا ایسا غیر معمولی مظاہرہ نہ کیا ہو یا اس قدر زیادہ اس کو موثر کرنے کے اسرے وابستہ نہ ہو گیا ہو کہ اس نے اپنے سامنے زیرِ غور معاملات کی طرف سے اپنی آنکھیں بند کر لی ہوں۔ دوسرے الفاظ میں کہا جاسکتا ہے کہ ایسے معاملات میں بہت زیادہ شبہ جانبِ داری نااہلیت کا باعث ہو سکتی ہے۔ لیکن اس صورت میں جب انسر نے فیصلہ طلب امور پر پوری طور سے غور کرنے کے بعد فیصلہ دیا ہو تو اس کی کمی کی ہوئی کارروائی محض اس وجہ سے باطل نہیں ہوگی کہ اس کے ایک فریق کا متعلق حکم سے تعلق تھا۔

مگر سپریم کورٹ نے قرار دیا ہے کہ پالیسی کے حق میں جانبِ داری کارروائی کو باطل کر دے گی اگر فیصلہ کرنے والا مقتدر پالیسی قائم کرنے والے حکم کا سکریٹری یا کوئی دیگر انسر ہو مگر ایسا ایسی صورت میں نہیں ہوگا جب وزیرِ سماعت کرے۔ اس امتیاز کی یہ بنا کبھی گنتی ہے کہ متعلقہ انسر متعلقہ حکم کا ایک جز ہوتا ہے جب کہ وزیر کی خاص ذمہ داری اس حکم سے متعلق مسائل کا پٹانا ہوتا ہے۔ اس معاملہ میں چند نقل و حمل کے راستوں کو تو میمانے کی بابت حکم کی ترمیم دی ہوئی پالیسی کے خلاف اعتراضات کی سماعت کرنی تھی۔ عدالت نے خیال کیا کہ چونکہ محکمہ کا سکریٹری حکم کے متعلق معاملات سے بہت ہی زیادہ وابستہ تھا وہ فیصلہ طلب امور پر آزادانہ رائے قائم کر کے فیصلہ نہیں دے سکتا تھا۔ لیکن وزیر ایسا کر سکتا تھا۔ اس مخصوص معاملہ میں شاید سکریٹری نے اس اسکیم کی تربیت دینے میں بہت نمایاں حصہ لیا تھا۔ جس کے خلاف اس کو اعتراضات سننے تھے۔ مگر وزیر اس سے اتنا براہِ راست وابستہ نہ تھا یہ مقدمہ اس اصول کی بنیاد پر ہو سکتا ہے کہ اگر کسی انسر نے اپنا بہت شدید اتحاد حکم کی پالیسی سے کر لیا ہو تو وہ اس کے خلاف اعتراضات کی سماعت کے لیے بہترین شخص نہیں قرار دیا جاسکتا بلکہ اس امر کو کسی کم وابستہ شخص کے سپرد کرنا چاہیے لیکن عام طور سے وزیر اور سکریٹری کے درمیان امتیاز بہت ہی باریک ہے تاکہ وزیر حکم کا اتنا ہی مکمل جز ہے جتنا سکریٹری یا انسر۔ وہ حقیقت طریقہ عمل کے قواعد کے تحت ایک سرکاری ملازم وزیر کا ایجنٹ ہوتا ہے اور اس سے مطلوب ہے کہ وزیر کے احکام کی تعمیل کرے۔

اور اپنے کار منصبی کی انجام دہی وزیر کی ہدایات کے مطابق کرے پارلیمنٹری حکومت میں وزیر اپنے زیر قابو سرکاری ملازم کے فعل اور ترک فعل کا ذمہ دار ہوتا ہے۔ مزید یہ کہ پالیسی قائم کرنے میں وزیر کا بہت اہم ہاتھ ہوتا ہے مزید یہ کہ پالیسی قائم کرنے میں وزیر کا بہت اہم ہاتھ ہوتا ہے۔ لہذا اس پالیسی کو خوشتر بنانے اور اس پر عمل درآمد کرنے والے سرکاری افسر سے زیادہ وزیر کی اس پالیسی کے متعلق جانب داری ہوتی ہے۔ متعدد ہائی کورٹوں کے مقدمات میں کارروائی باطل نہیں قرار دی گئی حالانکہ سماعت کرنے والا مقتدر سرکاری ملازم تھا نہ کہ وزیر۔ یہ تحریک کی جارہی ہے کہ انتظامیہ کو ایک دھکا لگے گا اگر پالیسی کے متعلق جانب داری کا اطلاق کسی شخص کو سماعت کے لیے نااہل قرار دینے کی غرض سے بہت سختی سے کیا جائے۔ لہذا اس اصول کا اطلاق اس وقت کیا جانا چاہیے جب کسی مخصوص معاملہ میں سماعت کرنے والا شخص پالیسی قائم کرنے سے وابستہ ہو۔

کنڈورا و آؤ بنام اے۔ بی۔ نقل و حمل کارپوریشن سے ظاہر ہوتا ہے کہ عدالتوں کو اس دشواری کا احساس ہے اس معاملہ میں کارپوریشن کی تیار کی ہوئی بس کے راستوں کو قومیانے کی اسکیم کے خلاف وزیر نے اعتراضات کی سماعت کی۔ اس سے چند یوم قبل اس وزیر نے ایک ایسی سرکاری کمیٹی کی صدارت کی تھی۔ جس میں ان راستوں میں سے چند کو قومیانے کا فیصلہ کیا گیا تھا۔ وزیر سے سماعت کیے جانے پر اس وجہ سے اعتراض کیا گیا کہ اس نے اس فیصلہ طلب معاملہ پر پہلے سے ہی رائے قائم کر لی تھی۔ لہذا عرضی گزار اور کارپوریشن کے درمیان نزاع کا فیصلہ کرنے کے لیے وہ نااہل تھا۔ عدالت نے اس اعتراض کو یہ فرما دیتے ہوئے نامنظور کر دیا کہ کارپوریشن ایک قانونی کارپوریشن تھا۔ اگرچہ وہ ایک مذہب حکومت کے زیر قابو تھا پھر بھی وہ حکومت کا ایک حکم نہ تھا اور حکومت نے اس معاملہ کو اپنے قانونی فرائض کی انجام دہی میں لے کیا تھا۔ کمیٹی کے فیصلہ پر رائے ظاہر کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ وہ فیصلہ قطعی اور ناقابل تفسیح نہ تھا بلکہ صرف ایک پالیسی کا فیصلہ تھا جس کا مطلب یہ تھا کہ کمیٹی نے حکومت کو بس کے راستوں کو قومیانے کی پالیسی پر عمل کرنے کی صلاح تھی۔ لہذا اس فیصلہ کی بنا پر یہ نہیں کہا جاسکتا کہ منامی معاملہ پر پہلے ہی سے رائے

تاکم کر لی گئی تھی۔ اس کا صرف یہ مطلب تھا کہ اس پالیسی پر ایکٹ کی تجاویز کے تابع عمل کیا جائے۔ عدالت نے ایک سابقہ مقدمہ میں ظاہر کی ہوئی دلائل کو اختیار کیا وہ تھی: یہ بھی درست ہے کہ حکومت جس پر نزاع کو فیصلہ کرنے کی ذمہ داری ہے اس نزاع میں واقعی ایک فریق ہوتی ہے لیکن حکومت یا وہ مقتدر جس کو وہ اختیار تفویض کیا گیا ہو اگر اس اسکیم کو منظور کرنے یا اس میں رد و بدل کرنے میں منصفانہ طور سے عمل کرے تو اس منظوری یا رد و بدل پر جانب داری کے قیاس کی بنا پر اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے۔ وزیر یا افسر جس کو اقتراض کی سماعت کرنے کا اختیار دیا گیا ہو اپنی افسرانہ حیثیت سے عمل کرتا ہے اور جب تک قابل اعتبار شہادت یا ثبوت اس کی جانب داری کا نہ ہو اس کا فیصلہ محض اس وجہ سے باطل نہیں قرار دیا جاسکتا کہ وہ حکومت کا ایک عضو ہے۔

انتظامی جانب داری سے وابستہ ایک زیادہ اہم مسئلہ مقدمہ چلانے والے اور فیصلہ کرنے والے دونوں افعال کا ایک ہی شخص میں مرکوز ہونا ہے۔ موجودہ زمانہ میں جس امریکی کوشش کی جا رہی ہے وہ کس انتظامیہ ایجنسی کو کسی خلاف ورزی کے خلاف کارروائی دائر کرنے اور اس کو اس معاملہ کا فیصلہ کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ اگر ایسا دائرہ عمل ایک ہی شخص انجام دے تو اس امر سے قدرتی انصاف کے اصول کی خلاف ورزی ہوگی۔ جب تک ایسا کرنے کی کسی قانون سے اجازت نہ دی ہو لیکن اگر کارروائی کرنے والا شخص فیصلہ دینے والے شخص سے مختلف ہو تو قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں ہوتی محض اس وجہ سے کہ وہی ایک محکمہ دونوں افعال انجام دے رہا ہے۔

اس کی تشریح مندرجہ ذیل مقدمات سے کی جاسکتی ہے۔ ہری بنام ڈی ٹی کشر پولیس میں بمبئی پولیس ایکٹ ۱۹۵۱ کی دفعہ ۵ کے تحت ڈی ٹی کشر کے صادر کیے ہوئے نظر بندی کے حکم کے خلاف اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ پولیس نے کارروائی شروع کی اور پولیس ہی اس معاملہ کا فیصلہ کرنے والی بھی تھی اور مقدمہ چلانے والے اور فیصلہ کرنے والے کا ایک ہی شخص ہونا قدرتی انصاف کے خلاف تھا۔ سپریم کورٹ نے توجہ دلائی کہ کارروائی کرنے کی غرض سے شہادت اور مواد کو پولیس انسپکٹر

یعنی ایک کمتر رہے کے افسر نے فراہم کیا تھا۔ نظر بندی کی کارروائی کو انسپکٹر سے بالاتر عہدہ کا افسر شروع کر سکتا تھا اور اس کو اس شخص پر لگائے ہوئے الزامات کی اطلاع دینی تھی جس کے خلاف کارروائی کی جانے والی تھی۔ لیکن نظر بندی کا حکم صرف پولیس کسٹرن یا ضلع مجسٹریٹ صادر کر سکتا تھا لہذا اطمینان کی کارروائی کرنے والے شخص کا نہیں بلکہ اس سے بالاتر افسر کا ہونا چاہیے تھا۔ اس کا مطلب یہ ہو گا کہ یہ امر اہم نہیں رہ گیا کہ کارروائی والا اور فیصلہ کرنے والا ایک ہی محکمہ تھا بشرطیکہ دونوں افعال مختلف اشخاص نے انجام دیے ہوں۔

کسی ملازم کے خلاف تا دہی کارروائی میں ایسا ہر روز ہوتا ہے کہ وہی محکمہ تفتیش کرے اور وہی تحقیقات بھی کرے جس میں الزام کرنا ثابت ہو اور قصور وار افسر کو اپنے دفاع کا حق اور موقع بھی دیا جائے۔ یہ جملہ امور ایک ہی محکمہ کے اندر ہونے ہیں اگرچہ وہ افسر جس نے تفتیش کی ہو نزاعات پر فیصلہ دینے کے لیے نہیں بیٹھتا ہے۔

فیصلہ کرنے اور کارروائی کرنے کے اختیارات کو ایک ہی شخص مرکوز کرنے میں دشواری یہ ہوتی ہے کہ ملزم کو مضرت پہنچنے کا احتمال ہوتا ہے۔ ممکن ہے کہ اس کے ساتھ منصفانہ برتاؤ نہ ہو سکے کیوں کہ اس کا امکان ہے کہ فیصلہ کرنے والا جز کارروائی کرنے والے جرم کے فراہم کیے ہوئے ثبوت اور فراہم کی ہوئی شہادت کو قبول کرے۔

امریکہ میں اس مسئلہ کو حل کرنے کی کوشش ایک حد تک طریقہ کار ایکٹ کے ذریعہ کی گئی ہے۔ اس ایکٹ کے تحت متعلقہ ایجنسی کے اندر ہی مختلف اجزاء قائم کرنے کی کوشش کی گئی ہے تاکہ جج کے اور کارروائی کرنے والے کے افعال کو ایک ہی شخص میں مرکوز کر دینے سے پیدا ہونے والے خطرہ کی زیادہ سے زیادہ تخفیف کی جاسکے۔ سماعت کرنے والے افسران متعلقہ ایجنسی سے آزاد کر دیے گئے ہیں۔ وہ اپنے عہدہ سے اس وقت علیحدہ کیے جاسکتے ہیں جب سوال خدمت کیشن جو خود ایک آزاد جماعت ہے علیحدہ کرنے کا ایک معقول ثبوت دے کر فیصلہ دے دے۔

## ما قبل بیانات اور ترقیاتی پر پہلے ہی رائے کا اظہار کرنا

اکثر روزمرہ یا متعلقہ افسر پہلے ہی سے اس پالیسی کا اظہار کر دیتا ہے جس پر اس کو عمل کرنا ہو۔ کیا ایسا بیان اس کو فیصلہ کرنے والے معتدر کی حیثیت سے عمل کرنے کا نااہل بنا دیتا ہے؟

اس بنا پر کہ یہ امر نزاعی معاملات کے متعلق اس کی جانب داری ظاہر کرتا ہے۔ یہ ایک پریشان کن معاملہ ہے۔ ایک طرف یہ بحث کی جاسکتی ہے کہ عملی نقطہ نظر سے ایسے بیانات کی موافقت کرنی چاہیے کیوں کہ یہ غیر معین معاملات کو ایک حد تک معین کر دیتے ہیں اور افراد اس کے بموجب اپنا طرز عمل اختیار کر سکتے ہیں۔ دوسری طرف یہ بحث بھی ایک حد تک صحیح ہوگئی، کہ اگر کسی افسر نے پہلے ہی سے کسی نزاعی معاملہ پر اپنی رائے قائم کر لی ہو تو سماعت کا مقصد ہی فوت ہو سکتا ہے۔ سماعت کی غرض فیصلہ طلب امور کی بابت استظامیہ کو معلومات سے آگاہ کر دینا ہے تاکہ وہ صحیح رائے قائم کر کے فیصلہ دے سکے۔

دفعہ ۵۸۔ ۲۵۵ کے تحت نقل و حکم محکمہ کی تیار کی ہوئی اسکیم کو پالیسی بی کی بنا پر منظور کر لیا گیا۔ اس تحقیقات کو ایک تماشہ قرار دیتے ہوئے کیوں کہ تحقیقات کرنے والے افسر نے اس اسکیم پر کیے ہوئے اعتراضات کی طرف سے اپنا دماغ ہی بند کر لیا تھا، بائیکورٹ نے فیصلہ دیا کہ اسکیم کو منظور کرنے یا با منظور کرنے کے امر کو صرف پالیسی پر غور کر کے نہیں طے کرنا چاہیے بلکہ اعتراض پر غور کر کے نکالے ہوئے نتیجہ کی بنا پر طے کرنا چاہیے لہذا عدالت نے اس اسکیم کو رد کر دیا۔

صحیح قانونی اصول یہ معلوم ہوتا ہے کہ جب تک پالیسی کے متعلق مابین بیان قطعی اور ناقابل تفسیح نہ ہو اور مقتدر کا اس کے سامنے زیر غور نفس معاملہ کی طرف سے آنکھ بند کر لینا ظاہر کرے۔ یہ امر نا اہلیت کا باعث نہیں ہوگا۔

اکثر یہ بحث ہوتی ہے کہ ایسا بیان جانبداری کی بنا پر ایک افسر کو اگر انصافی مقتدر کی حیثیت سے عمل کرنے کے لیے نا اہل بنا دینا ہے تو اسی مثال کے تحت ایک منجر کو کسی نزاع کو ایک بار سے زیادہ بار طے کرنے کی اجازت نہیں دینی چاہیے اور یہ کہ بقا پر عدالتی جانچوں سے عدالتوں سے زیادہ بالا معیار کی توقع نہیں کی جاسکتی۔ اس بحث کا جواب یہ ہے کہ منج کو کوئی نئی مفاد ذرا کے فیصلہ میں نہیں ہوتا اور وہ طے شدہ نقطہ نظر پر سماعت کر کے اس پر مکرر غور کرنے کے لیے تیار رہتا ہے۔ لیکن یہ امر استظامیہ پر اختیار کی جانے والی پالیسی سے اس کی ذاتی وابستگی کی وجہ سے صادق نہیں آتا۔ لہذا ایسی صورت میں سماعت کا مصنوعی اور بناوٹی ہو جانے کا خطرہ ہے اس کا عملی حل یہ ہو سکتا ہے کہ جب تک فیصلہ کرنے والے مقتدر کا دماغ قلمس طور سے ایسا بند نہ ہو گیا ہو کہ پھر کھل سکے وہ بحیثیت منج عمل کر سکتا ہے اگرچہ چند نزاعی معاملات کی طرف



اس کے ماقبل رجحان سے فریقین آگاہ کیوں نہ ہوں۔

امریکہ کے جسٹس فرینک نے ایک بیان میں جس کا اکثر حوالہ دیا جاتا ہے تو قہر دلائی کہ:-

”اگر جانب داری اور طرف داری کی اس طرح تعریف کی جائے کہ اس کا مطلب ہو کہ بیچ کے دماغ میں میلان خاطر کا بالکل وجود نہ رہ جائے تو کسی شخص کی منصفانہ سماعت نہ بھی ممکن ہوگی اور نہ کی جائے گی انسانی دماغ خورد سال میں بھی ایک کورا کا غد نہیں ہوتا۔ ہم لوگ رعب طبع کے ساتھ پیدا ہوتے ہیں۔ زیادہ ضرر اس تصور سے پیدا ہوتا ہے بحیثیت بیچ لینے سے ایک شخص انسان نہیں رہ جاتا اور میلان خاطر کو فنا کر کے بے حس اور جذبات سے خالی ایک سوچنے کی مشین ہو جاتا ہے۔

کسی فریق سے خصوصی تعلق رکھنے والے واقعات پر پہلے ہی سے فیصلہ کرنے کے امر اور قانونی۔ پالیسی اور اختیار گیری کے مسائل کے بارے میں رجحان اور میلان طبع کے درمیان امتیاز کیا جاسکتا ہے۔ اول الذکر نا اہلیت کا باعث ہوتا ہے۔ مگر بعد میں ذکر ہوئی صورت میں زیادہ کشادگی کا امکان ہوتا ہے۔ لہذا کے ٹی ایس راؤ بنام ریاست حیدرآباد میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ ایک تحقیقاتی انفر ایک ملازم کو علیحدہ کرنے کی بابت تحقیقات کر لے گا اہل نہیں تھا۔ کیوں کہ تحقیقات سے قبل اس نے اپنی رائے واضح طور سے ظاہر کر دی تھی کہ اس ملازم کو اس کی غیر معقول دماغی کیفیت کی وجہ سے برطرف کر دینا چاہیے۔ باقی کورٹ نے کہا کہ یہ قدرتی انصاف کا بنیادی اصول ہے کہ تحقیقات کرنے کے لیے ایسے شخص کو منتخب کرنا چاہیے جو آزادانہ طور سے رائے قائم کر سکے نہ ایسے شخص کو جو نزعی معاملہ پر پہلے ہی سے رائے قائم کر لے۔ مگر جب کسی دفاعی مسئلہ پر جداگانہ اور متفرق نتائج پیدا ہوتی ہوں تو وہ بیچ جس نے پہلے ان میں سے ایک کا فیصلہ کیا ہو دوسروں کو طے کرنے کے لیے نا اہل نہیں ہو جاتا کیونکہ ایک نتیجہ کا طے کرنا دوسری کے لیے اقبل فیصلہ تصور نہیں ہوتا۔ اس کی تشریح ایک معاملہ سے ہوتی ہے جس میں ایک سہکاری بینک کے ممبر کے ضمن کرنے کی وجہ سے سہکاری سوسائٹیوں کے رجسٹرار نے انتظامیہ کمیٹی پر نوٹس جاری

کی کہ وہ وجہ ظاہر کرے کہ اس کو معطل کیوں نہ کر دیا جائے اور بعد میں بد انتظامی کے الزام پر اس کو معطل کر دیا۔ اس کے بعد چند حصہ داروں نے انتظامیہ کمیٹی کے ممبروں سے حملہ رقم کا مطالبہ کیا۔ خود رجسٹرار نے اس معاملہ میں بطور ثالث عمل کرنا چاہا جس کی تجویز متعلقہ ایکٹ میں تھی۔ یہ بحث کی گئی کہ رجسٹرار البتہ عمل کرنے کا اہل نہ تھا کیونکہ اس نے واضح طور سے اپنی رائے کا اظہار کر دیا تھا۔ سپریم کورٹ نے اس اعتراض کو نامنظور کر دیا۔ کیونکہ اس امر سے رجسٹرار کی جانب داری ثابت نہیں ہوتی تھی اور یہ کہ دونوں کارروائیاں جدا جدا تھیں ان میں کوئی مشترک نہ تھا۔ یہ دانقہ کہ رجسٹرار نے کمیٹی کو معطل کر دیا تھا اس امر کی وجہ نہیں ہو سکتا کہ رجسٹرار کمیٹی کے ممبروں کی انفرادی ذمہ داری کی تفتیش کرنے میں جانب داری کا حجب ہو گیا۔ اس معاملہ میں یہ بھی قرار پایا کہ یہ امر بھی کہ سہکاری سوسائٹیوں کا محکمہ سوسائٹیوں پر عام نگرانی اور قابو کا اختیار استعمال کرتا ہے اور رجسٹرار اس محکمہ کا صدر ہے اس کو نا اہل نہیں کرتا تھا۔

مجموعی طور سے غور کرتے ہوئے یہ معلوم ہوتا ہے کہ انتظامی اور طریقہ کار نہ طور سے بھی یہ بجا اور فریق مصلحت ہے کہ متعلقہ محکمہ جہاں تک ہو سکے۔ اس کا خیال رکھے کہ ایسی تحقیقات کے لیے ایسے شخص کا تقرر کیا جائے جو پالیسی قائم کرنے کے امر سے بہت زیادہ وابستہ نہ ہو گا پل کے معاملہ میں سپریم کورٹ کے فیصلہ کو اختیار کرتے ہوئے چند راستوں نے بس کے راستوں کو توڑنے کی اسکیم کے خلاف اعتراضات کی سماعت کے عمل کو محکمہ سے باہر اشخاص کے سپرد کر دیا یعنی قانونی صلاح کار (LEGAL REMEM BRANCOR) اور یہ اب عام نظریہ ہو گیا ہے

## حکم یا ہدایت کے تحت عمل کرنا

کمتر فیصلہ کرنے والا مقتدر کسی معاملہ کو اپنے بالاتر مقتدر کی ہدایت کے مطابق نبھاتا ہے۔ ایک مفہوم میں اس امر سے نزاعی معاملہ کی بابت جانب داری ظاہر ہوتی ہے وہ جانب داری ایک حد تک بالاتر مقتدر کے حکم سے پیدا ہوتی ہے، دوسرے مفہوم میں کہا جاسکتا ہے کہ کوئی سماعت ہی نہیں ہوتی۔ یہ ہدایت دو صورتیں اختیار کرتی ہے۔ یعنی یہ ہدایت مخصوص معاملہ

کے بارے میں ہو سکتی ہے کہ اس کو کس طرح طے کیا جائے۔ یا وہ ایک عام ہدایت کی شکل ہو سکتی ہے جس میں کسی خاص قسم کے معاملات کو طے کرنے کے لیے عام اصول قائم کئے گئے ہوں ایک بظاہر عدالتی جماعت کو ہدایت نہیں دی جاسکتی کہ وہ کسی معاملہ کو کسی خاص طور سے طے کرے۔

مہاڈیال پریم چندر بنام تجارتی ٹیکس افسر میں سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ مندرجہ ذیل صورت میں قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوئی۔ تجارتی ٹیکس افسر نے اپیلانٹ پر تنقص کرتے وقت ثابت شدہ واقعات پر غور کر کے طے کیا کہ اسس ٹیکس ادا کرنے کی کوئی ذمہ داری نہیں تھی۔ پھر بھی اس نے اس معاملہ کو بالا افسر معاون کشر کو رجوع کر دیا۔ اور اس کی ہدایت کی بنا پر اس نے اس شخص پر ٹیکس حاکم کر دیا۔ اس طریقہ عمل پر اعتراض کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ تجارتی ٹیکس افسر نے حکم صادر کرتے ہوئے معاون کشر کی رائے کو دہرایا اگرچہ اس کو خود اس کی صداقت پر یقین نہ تھا یہ جملہ امر زیر تنقص کے پس پشت کیا گیا بغیر اس کو معاون کشر کے اختیار کیے ہوئے نظریہ کی تائید کرنے کا موقع دے ہوئے تجارتی ٹیکس افسر کو جس کا فرض فیصلہ کرنا تھا خود اپنا دماغ استعمال کرنا چاہیے تھا اور اپنے فیصلہ کو دوسرے کی رائے پر نہیں چھوڑنا چاہیے تھا۔ لیکن اس نے بغیر اپنا دماغ استعمال کیے خاموشی سے معاون کشر کی ہدایت کی تعمیل کر دی عدالت نے اس طریقہ عمل کو غیر منصفانہ اور ایسا قرار دیا جس سے بکری ٹیکس محکمہ سے بے لوث اور منصفانہ انتظام پر سے حوام کا اعتماد اٹھو سکتا تھا۔

ایک دوسرے سیاق میں سپریم کورٹ نے اسی طرح کے اصول کا اظہار کیا کہ۔ ایس۔ رام مورتی بنام چیف کشر بانٹے چیری میں سپریم کورٹ نے کہا کہ جہاں تک انتظامی اور عدلیہ مقتدران کا تعلق ہے حکومت ان کو ہدایات جاری کر سکتی تھی مگر ایسی ہدایات کسی بظاہر عدالتی مقتدر کو نہیں دی جاسکتی ہیں اگرچہ حکومت نے اس کا تقرب بھی کیا ہو یا اس کو مشاہرہ بھی دیتی ہو اور کسی صورت میں اس کے خلاف تادیبی کارروائی بھی کر سکتی ہو۔ ایسی صورت میں جہاں حکومت قانون کا غلبہ ہو حکومت بظاہر عدالتی مقتدر کے کار منصبی کی انجام دہی پر قابو نہیں اختیار کر سکتی نہ اس کو اس کے سامنے زیر غور کسی معاملہ کو کسی خاص طور سے فیصلہ کرنے کی ہدایت دے سکتی ہے ایسا عدلیہ نظریہ بلاشبہ بظاہر عدالتی جماعتوں کی غیر جانب داری اور واقعات پسندی کو برقرار رکھنا تھا اور ایک

حد تک ان کو انتظامیہ کے اثرات سے بری رکھتا ہے۔

بظاہر عدالتی فیصلہ کرنے والی، جماعتوں کو عام ہدایات جاری کرنے کے بارے میں عدلیہ کے ظاہر کیے ہوئے نظریہ نے ایک مشکل سوال پیدا کر دیا ہے جیسا کہ اوپر ذکر کیے ہوئے راج گوبالون کے مقدمہ سے واضح ہوتا ہے۔ بسا اوقات قوانین فیصلہ کرنے والی جماعتوں کو ان کے سامنے زیر غور معاملہ کو فیصلہ کرنے کے لیے وسیع اختیار دے دیتے ہیں۔ ہمیشہ ایسا نہیں ہوتا کہ یہ قوانین ایسی جماعتوں کو اختیار تیزی کے استعمال کے لیے کوئی اصول قائم کریں۔ لہذا اختیار تیزی کا تلون مزاجی کے ساتھ استعمال کیے جانے کا امکان پیدا ہو جاتا ہے۔

اگر مختلف حقائق میں متعدد جماعتیں کسی ایکٹ کے تحت مختلف مسائل پر فیصلہ دیتی ہوں تو ان کے نظریات میں عدم یکسانی کا احتمال ہو جاتا ہے اور ممکن ہے کہ مختلف جماعتیں ایک ہی قسم کے معاملہ کو فیصلہ کرنے میں مختلف معیارات اختیار کریں۔ اگر ان جماعتوں کو اپنے اختیار تیزی کو بغیر کسی رہنمائی کے استعمال کرنے کی اجازت دے دی جائے تو اس کے باعث مطابقت نہ رکھنے والے فیصلہ دیے جاسکتے ہیں جسکی وجہ سے عوام میں غیر طبعانی کیفیت پیدا ہو سکتی ہے۔ لہذا ضروری ہو جاتا ہے کہ کوئی ایسا طریقہ ایجاد کیا جائے جس سے بظاہر عدالتی جماعتوں کی تلون مزاجی کم ہو جائے اور ان کے فیصلوں میں واقعات پسندی پیدا ہو۔ اور ان کے فیصلہ واقعات پر مبنی، منصفانہ اور باہم مطابقت رکھنے والے ہو جائیں ایک حد تک یہ مقصد حاصل کیا جاسکتا ہے اگر متعلقہ تلون میں بھی وہ اصول قائم کر دیے جائیں جن کو یہ جماعتیں اپنے اختیار تیزی کے استعمال میں اختیار کریں۔ یہ مقصد منقطع ایکٹ سے حکومت کے دیے ہوئے قواعد ساری کے اختیار کے تحت قواعد جاری کر کے بھی حاصل کیا جاسکتا ہے۔ لیکن دیگر طریقہ بظاہر عدالتی جماعتوں کے اختیار تیزی پر قابو رکھنے کا انتظامی ہدایات جاری کرنا ہے۔ سبریم کورٹ نے بظاہر عدالتوں جماعتوں کو انتظامی ہدایات جاری کیے جانے کو پسندیدہ نہیں خیال کیا۔ اس نے ٹانڈو کے معاملہ میں اپنے نظریہ کا بہت واضح طور سے اظہار کر دیا ہے۔ اس معاملہ میں موٹر گاڑی ایکٹ کے تحت پرمٹ دینے کے معیارات قائم کرنے کے لیے حکومت کے صادر کیے ہوئے ایک حکم کو عدالت نے باطل قرار دیا جبکہ اس حکم کا نفاذ آٹھ سال تک جاری رہ چکا تھا۔ ایسا کرنے کی ظاہری وجہ اس حکم کا ایکٹ کی دفعہ ۳۴ الف سے متجاوز ہونا تھی لیکن واقعی وجہ جس کا اظہار بہت وضاحت سے کیا گیا تھا یہ تھی کہ بظاہر عدالتی

جماعتوں کو انتظامی ہدایات جاری کرنے سے حکومت قانون کے تصورات کی خلاف ورزی ہوتی تھی۔ عدالت نے یہ اصول قائم کیا کہ کسی ایکٹ کے تحت قائم کی ہوئی بظاہر عدالتی جماعتوں کو اپنے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں معاملہ کو اپنی رائے کے مطابق برتنے کے لیے بالکل آزاد کر دینا چاہیے۔ اس منظر کو اختیار کرنے میں عدالت نے بظاہر عدالتی کارروائی کو عدالتی کارروائی سے مساوی کر دینا شروع کیا۔ عدالت نے حال ہی میں سرگپور پریس مجلس بنام دولت ٹیکس ایکٹ کشنر میں اس اصول کا مکرر اظہار کر دیا۔ دولت ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۳۲ تجویز کرتی ہے کہ جملہ افسران پورڈاں ریویو کی ہدایات کی تعمیل کریں گے۔ عدالت نے قرار دیا کہ ہدایات انتظامی دائرہ عمل میں افسران کے اختیارات پر قابو رکھنے کے لیے مؤثر ہو سکتی ہیں لیکن بظاہر عدالتی معاملات میں نہیں لہذا پورڈاں کشنر کو اس کے فرائض منصبی کی انجام دہی کی بابت ایسی ہدایات نہیں دے سکتا ہے۔

بظاہر عدالتی جماعتوں کو ہدایات جاری کرنے کا مسئلہ مشکلات سے پر ہے۔ یہ بحث کی جا سکتی ہے کہ بظاہر عدالتی جماعتیں واقعی مثالی عدالت نہیں ہیں اور زمانہ حال کی انتظامی اغراض کے لیے ان کو عدالتوں پر ترجیح دینے کی خاص وجہ ہے۔ کسی مخصوص معاملہ کی بابت ہدایات جاری کرنا ایک امر ہے اور کسی خاص حالت سے متعلق محلات میں اختیار کی جانے والی عام مابہت کی ہدایات کا جاری کرنا ایک دیگر امر ہے جب کہ اول الذکر غیر جانب داری کے لیے مضرت رساں ہو سکتی ہیں اور حق بجانب نہیں ہوں گی۔ بعد میں ذکر کی ہوئی ہدایات ان کی غیر جانب داری کو مطلوب مقاصد سے ہم آہنگ کرنے کی کوشش کرتی ہیں۔ برخلاف اس کے جب کہ بظاہر عدالتی جماعتوں کے اختیار تمیزی کی ضابطہ بندی کرنا ایک پسندیدہ امر ہے انتظامی ہدایات جاری کرنے کا طریقہ بہترین طریقہ نہیں ہے اور اس امر کو نظر انداز نہیں کرنا چاہیے کہ اس کے خلاف اعتراضات کیے جا سکتے ہیں۔ ہدایات جاری کرنے میں ایک دیگر غامضی ہے جس کو بھی نظر انداز نہیں کرنا چاہیے۔ اکثر کسی قانون کی دو تعبیرات ہو سکتی ہیں ایک متاثر ہونے والے فریق کے موافق اور دوسری انتظامیہ کے موافق۔ ایسی صورت میں جب متعدد مقتدران قانون پر عمل درآمد کرنے میں مشغول ہوں تو یکسانی پیدا کرنے کی غرض سے مرکزی ہدایات جاری کرنا ضروری ہو جاتا ہے۔ لیکن شواہد اس وقت پیدا ہوتی ہے جب انتظامیہ ہر معاملہ میں اپنے موافق تئیر کو اختیار کر کے اس کے بموجب ہدایات جاری کر دے۔

اسی صورت میں انفصال نظام کا مطلب ہی بہت کم ہو جائے گا کیونکہ دوسرے فریق کو اپنے نظریے کی تائید میں بحث کرنے اور فیصلہ کرنے والے کو اپنے نظریے کے معقول اور بجا ہونے کا یقین دلانے کا موقع ہی نہیں ملتا۔

اسی صورت میں فن کیٹشرم بنام وادہ والی میں پیدا ہوئی۔ ہندوئیت ایکٹ کی فہرست بند میں دو مندرجات تھے۔ (۱) ۴۵ (۳) مکمل (FOUNTAIN PIN) فاؤنٹین پین جن پر ۳۰ فیصدی محصول مائد کیا جاسکتا تھا۔

(۲) ۶۱ (۸) سونے یا چاندی سے قلعی کی ہوئی اشیاء جن پر ۷۸ فیصدی محصول مائد کیا جاسکتا تھا۔

مرکزی آمدنی بورڈ نے ہدایت جاری کی کہ ان فاؤنٹین پینوں پر (FOUNTAIN PIN) پر جن میں سونے کی قلعی کی ہوئی نپ اور کیپ ہوں اندراج ۶۱ (۸) کے تحت محصول مائد کرنا چاہیے نہ کہ اندراج ۴۵ (۳) کے تحت بمبئی ہائیکورٹ نے تشخیص کر دیا اور حکم دیا کہ فاؤنٹین پین پر اندراج ۴۵ (۳) کے تحت محصول مائد کرنا چاہیے اس بنا پر کہ کوئی معقول شخص اندراجات پر غور کرنے کے بعد رائے نہیں قائم کر سکتا ہے کہ فاؤنٹین پین ۴۵ (۳) کے سوا کسی دیگر اندراج کے تحت کر سکتے ہیں۔

رٹ کی غرض کو برائے ساعت قبول کرنے کے خلاف اعتراض کیا گیا کہ عرضی گزار نے متعلق ایکٹ سے مہیا کیے ہوئے جملہ دادرسی کے ذریعے ختم نہیں کیے تھے۔ سپریم کورٹ نے منجملہ دیگر وجوہ کے یہ کہہ کر اعتراض نامنظور کر دیا کہ بورڈ کی ہدایت مد نظر رکھتے ہوئے محکمہ کے مختلف جامعوں کے فیصلے محکمہ کے ترتیب مدارج کے طے شدہ پالیسی کے بموجب ہی ہوں گے جس کا مطلب یہ ہے کہ کسی متعلقہ شخص کو محکمہ سے کوئی دادرسی نہیں مل سکتی تھی۔ لہذا اس شخص کا عدالت سے دادرسی چاہنا حق بجانب تھا۔

بہترین طریقہ یہ ہوگا کہ ان اہم معاملات کو جن پر بظاہر عدالتی حاکمیت کو اپنے سامنے زیر غور مسائل کو طے کرنے کے لیے غور کرنا چاہیے۔ ایکٹ اور قواعد میں درج کر دینا چاہیے ان کا نافذ طریقہ بتائی کر سکتا ہے اور اس کے خلاف بھی نافذ کیے جاسکتے ہیں، لیکن جیسا کہ باب ۲ میں کہا گیا ہے یہ اتنے جامع اور کافی

نہیں ہونے کہ استغماہ اور بظاہر مطابق مقتدران کو ان کے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں مزید ہدایات دینے کی ضرورت نہ پڑے۔

اس موضوع پر عدلیہ کے قائم کیے ہوئے موجودہ اصولوں کے سیاق میں کسی حد تک استغماہی ہدایات جائزہ طور سے بظاہر عدالتی جماعتوں کو دی جاسکتی ہیں؛ اولاً یہ ابھی تک واضح نہیں ہے کہ کیا کسی ایکٹ میں کوئی واضح جوڑ جس نے استغماہ کو ہدایات جاری کرنے کا اختیار دیا ہو جائز ہوگی یا نہیں۔ نانڈو کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے بغیر اس امر کو واضح طور سے طے کیے اشارہ کیا کہ ایسی جوہر بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کرنے کی وجہ سے ناجائز ہوگی اس امر کو ابھی تک عدالتوں نے مکمل اور واضح طور سے طے نہیں کیا ہے لہذا یہ نہیں کہا جاسکتا ہے کہ یہ امر فی الحال ابہام سے پاک ہے۔ دوم یہ بھی غیر معین ہے کہ ایسی ہدایات کا جاری کرنا جن کی پابندی لازم نہ ہو قابل اعتراض ہے یا نہیں۔ نانڈو کے معاملے میں سپریم کورٹ نے جس امر پر اعتراض کیا تھا قابل پابندی اور حکمی اثر رکھنے والی ہدایات کا جاری کرنا تھا جن کی مقتدران نے بطریق معمول تعمیل کی تھی اور جن کو اپنے اختیار جمیزی کی بنا پر نظر انداز کرنے کے لیے وہ خود کو آزاد نہیں محسوس کرتا تھا اس سے یہ نتیجہ نکلا کہ اگر ہدایات کی حکمی روح کمال دی جائے تو شاید یہ امر زیادہ قابل اعتراض نہ ہوگا۔ نانڈو کے معاملے میں ان الفاظ پر توجہ رکھنی چاہیے۔

”اگر پہلی نقل و مل مقتدران نے ان امور پر (جو ہدایتیں دی گئی تھیں) بذات خود خود کیا ہوتا بغیر زیر اعتراض حکم کی قابل پابندی و اہمیت سے متاثر ہوتے ہوئے تو وہ ایک دیگر امر تھا لیکن پہلی مقتدر کا حکم وضاحت سے اور بلاشبہ ظاہر کرتا ہے کہ اس نے یہ رائے قائم کی جو ایک مفہوم میں درست تھی کہ وہ زیر اعتراض حکم کی تعمیل کرنے کا پابند تھا جب تک کہ وہ خود اپنے استحباب کو استعمال کر کے اس سے انحراف کرنے کا فیصلہ نہ کرے اور وہ ایسا طریقہ اختیار کرنے کی وجہ دینے کے لیے تیار نہ ہو جائے۔ ہمارے خیال میں یہ کہنا فضول ہوگا کہ ریاست میں عمل کرنے والا کوئی پہلی مقتدر خود کو مقتدر کے عداد کے ہونے حکم کی تعمیل سے عموماً انکار کر سکتا ہے۔ لہذا ہم کو یہ فیصلہ کرنے میں کوئی نااہلی نہیں ہے کہ پہلی مقتدر کا فیصلہ محض اہل بالکل زیر اعتراض حکم کی تجاوز پر مبنی ہے۔ اور چونکہ وہ حکم ناجائز ہے اس کی تصحیح سرٹو راری (CERTIORARI) کی رٹ جاری کر کے کرنا لازم ہے“

ان ہدایات کی ایک معقول تعبیر کی جاسکتی ہے وہ یہ کہ ان ہدایات کو یہ سمجھتے ہوئے کہ وہ جماعت کے اختیار جمیزی کے استعمال کے لیے متعلقہ اصول قائم کرتی ہیں خود اختیاری تعمیل قابل اعتراض نہ ہوگی۔

# آڈی۔ الٹیم۔ پارٹم

AUDI ALT RAM PARTEN

اس قاعدے کا مفہوم یہ ہے کہ کسی شخص کو بغیر اس کی سماعت کیے ہوئے قصور وار قرار نہیں دیا جائے گا۔ شائستہ فلسفہ قانونی کا یہ اولین اصول ہے کہ اس شخص کو جس کے خلاف کوئی کارروائی کرنی ہو یا جس کے حقوق اور مفادات متاثر ہوتے ہوں اپنے دفاع کا موقع دینا چاہیے۔ جیسا کہ اوپر ذکر کیا گیا ہے سماعت کیے جانے کی معقولیت کا کوئی معین اصول نہیں ہے نہ صرف مقتدرہ مقتدر اس میں تعبیر ہوتا ہے بلکہ کسی جماعت کے متعلق معاملہ بہ معاملہ بھی وہ تفسیر پذیر ہوتا ہے جب کہ دیوانی عدالتیں مجموعہ مضابطہ دیوانی سے تجویز کیے ہوئے طریقہ کار کی پابند ہوتی ہیں اور فوجداری کی عدالتوں کو مجموعہ مضابطہ فوجداری سے مقرر کیے ہوئے طریقہ کار کو اختیار کرنا پڑتا ہے کوئی ایسا یکساں طریقہ کار مجموعہ نہیں ہے جس کو انفعالی جماعتیں اختیار کریں۔ سماعت کے متعدد مرحلے ہوتے ہیں اور ان میں سے ہر ایک مرحلہ کی کیفیت بیان کرنے میں سہولت ہوگی۔

## نوٹس :

قدرتی انصاف کا ایک بنیادی اصول یہ ہے کہ انفعالی کارروائی کے شروع ہونے کے قبل فیصلہ کرنے والے مقتدر کو متاثرین کو اس کے خلاف الزامات کی نوٹس دینی چاہیے، تاکہ وہ کافی دفاع کرسکے۔ بغیر نوٹس دیے ہوئے کی ہوئی کارروائی قدرتی انصاف کے خلاف ہوگی۔ جو بھی نوٹس کا مقصد کسی شخص کو اپنا معاملہ پیش کرنے کا موقع دینا ہے لہذا باضابطہ نوٹس کے نہ دیے جانے یا اس کو جاری کرنے میں کوئی بے قاعدگی کرنے یا نوٹس میں ضروری تفصیلات نہ درج کرنے سے استغلامی کارروائی باطل نہ ہوگی جب تک اس سے کسی شخص کے معاملے کو مضرت نہ پہنچی ہو۔ یہ واقعاتی سوال ہے کہ آیا نوٹس کے نہ دیے جانے سے کسی شخص کو مضرت پہنچی یا نہیں۔

نوٹس میں اس کے مطلوبات کو پورا کرنے کے لیے مناسب موقع دینا چاہیے۔ لہذا اس کو خود اپنی جائے سکونت سے باہر ہوا ایک دن کی وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس دینا نہ دینے کے برابر ہے۔ اسی طرح یہ قدرتی انصاف کے خلاف ہوگا اگر قصور وار الفس کو فوراً وجہ ظاہر کرنے کے لیے کہا جائے اور اس کو اس کے خلاف رپورٹ پر غور کرنے کا موقع نہ دیا جائے۔



منصفانہ فیصلہ کرنے کے لیے نوش مقدم شرط ہے۔ نوش میں کی جانے والی کارروائی کے وجہ سے  
 واضح معین اور غیر مبہم ہونے چاہئیں۔ اگر دیے ہوئے وجوہ مبہم غیر معین اور مشکوک ہوں تو یہ  
 نہیں کہا جاسکتا کہ کسی شخص کو سماعت کیے جانے کا معقول موقع دیا گیا۔ ایک مبہم نوش قافیہ درست  
 نہیں ہوتا اور اس وجہ سے جلد بعد کارروائیاں باطل ہو جاتی ہیں، مثلاً کسی شخص پر جس کے خلاف  
 تادیبی کارروائی کرنی جو تعمیل کیے ہوئے فرد و جرم میں فریب کا الزام بغیر فریب کی تفصیلات دیے  
 ہوئے لگایا گیا ہو یا اگر دہم کے لائنس کو منسوخ کرنے کی نوش میں عام وجوہ غیر منسوخ کرنے کی مخصوص وجہ  
 کی صراحت کیے بغیر کیے گئے ہوں تو ایسی نوش مبہم تصور ہوگی، مزید یہ کہ نوش میں مبہم ہونے کا نقص ہوگا اگر اس میں صرف  
 الزام درج ہو اور کی جانے والی کارروائی کا ذکر نہ ہو کسی سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی  
 میں اس اصول کا مکمل عمل ظاہر ہوتا ہے اس موضوع پر دستور کی دفعہ ۳۱ کا اطلاق ہوتا ہے اور  
 اس دفعہ کی تعبیر میں کی گئی ہے کہ دو نوشیں دینی چاہئیں۔ پہلی کارروائی کے وجہ اور الزام  
 سے متعلقہ شخص کو آگاہ کرنے کی نوش، اور دوسری کارروائی کے اختتام پر کی جانے والی کارروائی  
 سے آگاہ کرنے اور اس کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کی نوش۔

ایسے حالات پیش آتے ہیں جہاں باننا بطور نوش دینے سے قاصر رہتے ہیں مثلاً جب مذہبی نوش  
 پہلے ہی دیدی گئی ہو یا نوش دینے میں کوئی تکنیکی بے قاعدگی سے یا نوش میں استعمال کیے گئے  
 الفاظ میں کوئی نقص ہونے سے یہ تصور نہیں ہوتا کہ متعلقہ شخص کو سنے جانے کا موقع نہیں دیا گیا۔  
 نوش کے کافی ہونے کا کوئی غیر تعبیری معیار نہیں ہوتا ہے۔ اس کے معیار میں معاملہ معاملہ  
 ہر معاملہ کے مخصوص واقعات کے لحاظ سے تغیر ہوتا رہتا ہے۔ اخیر میں عدالتوں کو ہدیائے کرنا پڑتا  
 ہے کہ آیا کوئی نوش کافی ہے یا نہیں۔ سپریم کورٹ کے الفاظ میں عدالت ضمیر کو مطمئن ہو جاتا  
 ہے یا یہ کہ متعلقہ شخص کو اس کے خلاف کی جانے والی کارروائی کی تفصیلات سے آگاہ ہو جانے کا  
 معقول موقع مل گیا ہے یا نہیں۔

بعض موضوعات میں کسی شخص کے خلاف کارروائی شروع کرنے کے قبل نوش دینے کی  
 شرط اور اس کے مندرجات کی صراحت کے ساتھ تجویز کر دیتے ہیں۔ ایسی صورت میں اور اس  
 صورت میں جہاں نوش کا دیا جانا کسی عمل کو بظاہر عداوتی قرار دینے سے مطلوب ہو کوئی اصولی  
 فرق نہیں ہے۔ دونوں صورتوں میں نوش دینا لازم ہوتا ہے، یہاں یہ بھی کہہ دینا چاہیے  
 کہ آیا کسی ایکٹ کی تجویز میں دیے ہوئے نوش کے طریقے کی پوری طور سے تعمیل نہ کرنا کارروائی

کو باطل کر دے گا یا نہیں اس سوال پر منحصر ہے کہ آیا وہ قانونی طریقہ ملکی و لازمی یا ہائیتی ہے۔  
 امریکہ میں انتظامی طریقہ کار ایکٹ کی دفعہ ۵ (الف) نوش کے مطلوب ہونے کے عام قواعد  
 جو بنی کر رہے۔ وہ جو بن کر رہے کہ اس شخص کو جو کسی ایجنسی سے سماعت کیے جانے کا سستی ہو  
 مناسب وقت کے اندر مندرجہ ذیل امور سے مطلع کر دینا چاہیے :

- (۱) سماعت کا وقت۔ اس کی جگہ اور اس کی ماہیت۔
- (۲) وہ قانونی اختیار اور اختیار سماعت جس کے تحت کارروائی کرنا ہو۔
- (۳) بیان کیے ہوئے واقعات اور قانونی معاملات۔

## سماعت

قدرتی انصاف کا یہ لازمی جز نہیں ہے کہ ہر ایک معاملہ میں زبانی سماعت کی جائے۔ قدرتی  
 انصاف زبانی سماعت کو اپنا لازمی جز نہیں بناتا جب تک سیاق سے وہ مطلوب نہ ہو۔ عدالتوں  
 نے متعدد بار اس اصول کا اظہار کیا ہے کہ ہر ایک معاملہ میں زبانی سماعت کرنا ضروری نہیں ہے۔  
 قدرتی انصاف سے یہ مطلب ہے کہ ہر ایک عدالتی جماعتیں کسی فریق کے خلاف اس کو اس پر لگائے  
 ہوئے الزامات کی تردید کرنے کا موقع دیے بغیر کوئی فیصلہ نہیں کر سکتی ہیں مگر اس سے مراد  
 کسی کی ذاتی سماعت کرنا نہیں ہے۔ یہ موقع بیان تحریری کے ذریعہ دیا جاسکتا ہے آیا موقع  
 بیان تحریری کے ذریعہ دیا جائے یا ذاتی سماعت کے ذریعہ ہر معاملہ کے واقعات پر منحصر ہوتا ہے۔  
 عدالتیں جس امر پر اصرار کرتی ہیں وہ یہ ہے کہ متاثر ہونے والے شخص کو اس کے خلاف الزامات  
 کی تردید کرنے اور اپنی عرضداشت پیش کرنے کا مناسب موقع ملنا چاہیے۔ اور یہ مقصد بیان  
 تحریری یا تحریری تشریح سے نہ کہ لازمی طور سے زبانی سماعت سے حاصل کیا جاسکتا ہے۔ اگر  
 کہ سے کم یہ طریقہ نہ اختیار کیا گیا ہو تو قرار دیا جاسکتا ہے کہ قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوئی۔ یہ  
 قرار دیا گیا ہے کہ جہاں پیچیدہ اور تکنیکی سوالات پیدا ہوتے ہوں وہاں زبانی سماعت کرنا ضروری  
 ہو جاتا ہے۔ دیگر حالات بھی ہو سکتے ہیں جہاں عدالتیں مفاد انصاف میں ذاتی سماعت پر اصرار  
 کر سکتی ہیں۔

سماعت کیے جانے کے معقول موقع یا منصفانہ سماعت کے تین مطلوبات ہیں : (۱) فیصلہ  
 کرنے والے معتد کو وہ جملہ متعلقہ مواد برائے خود قبول کر دینا چاہیے جس کو کوئی شخص پیش کرنا

چاہیے۔ (۲) اس کو ان تمام معلومات، شہادت اور مواد سے اس شخص کو مطلع کر دینا چاہیے جس کے خلاف فیصلہ دینے میں ان کو استعمال کرنا چاہتا ہو۔ (۳) اس کو متعلقہ شخص کو ان معلومات اور مولکی تمدید کرنے کا مناسب موقع دینا چاہیے۔

## کسی شخص کی پیش کی ہوئی شہادت کو لینا

انضامی مقدمہ پر لازم کر دیا گیا ہے کہ وہ فریق کو اپنے معاملہ کی تائید میں شہادت پیش کرنے کا اختیار دے۔ ڈحا کیشوری بنام کشنتر آمدنی ٹیکس، میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ قدرتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی ہوئی، جب آمدنی ٹیکس ایپلی ٹری بیوٹل نے ٹیکس دہندہ کے پیش کیے ہوئے ان بھی کھاتوں کو دیکھنے سے انکار کر دیا جن کو وہ اپنے قابو سے باہر وجوہ بنا کر پہلے پیش نہیں کر سکا تھا۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ جب متاثر ہونے والا شخص انضامی جماعت سے اپنے دفاع کو ثابت کرنے کی غرض سے گواہان اور دستاویزات طلب کرنے کے اختیار کو استعمال کرنے کی استدعا کرے تو قدرتی انصاف کی تکذیب ہوگی اگر وہ مقدمہ اس استدعا کو منظور کر دے۔ اگر کسی مقدمہ کو گواہان کو حاضر ہونے یا دستاویزات پیش کرنے پر مجبور کرنے کا اختیار نہ ہو تو یہ کافی ہے کہ وہ متعلقہ شخص کے پیش کیے ہوئے گواہان کی شہادت سنے سماعت کرنے والا افسر اگر چاہے تو گواہی میں کسی فریق کی مدد، استدعا کے خطوط لکھ کر کر سکتا ہے اگرچہ معاصر پر مجبور کرنے کا اختیار نہ ہوتے ہوئے ممکن ہے کہ گواہ اس استدعا کی تعمیل میں حاضر نہ ہو۔

فیصلہ کرنے والے مقدمہ کو ایک طرف کارروائی کرنے کا اختیار ہے اگر کوئی فریق جاری کی ہوئی نوٹس کی تعمیل ہونے کے بعد حاضر نہ ہو۔ لیکن مقدمہ کو اس فریق کی جانب کشادگی کا رویہ اختیار کرنا چاہیے جس نے نوٹس کی تعمیل میں اپنے معاملے کی تائید میں گواہان پیش کرنے میں لاپرواہی کی ہو۔ لہذا یہ قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوگی اگر مقدمہ اس شخص کی سماعت نہ کرے جو سماعت کی پہلی تاریخ پر حاضر نہ ہو بلکہ سماعت کے دوران بعد کو حاضر ہوا ہو یا جو نوٹس پاکر حاضر نہ ہوا ہو بلکہ دوسری نوٹس کی تعمیل کے بعد حاضر ہوا ہو۔ سماعت کیے جانے کے حق کی اہمیت ظاہر کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا:

”ہمارے طریقہ کار نہ قوانین کی بنیاد قدرتی انصاف کے اصولوں پر ہے جن کا یہ تقاضا ہے کہ اشخاص کو بغیر ان کی سماعت کیے ہوئے قصور وار نہیں قرار دینا چاہیے نہ فیصلے ان کے پس پشت کرنے چاہئیں اور ان کی زندگی اور جائیداد کو متاثر کرنے والی کارروائی کو انکی غیر موجودگی میں جاری نہیں رکھنا چاہیے نہ ان کو اس میں حصہ لینے سے باز رکھنا چاہیے۔ جہاں تک مقبولیت کے ساتھ ممکن ہو ان قوانین کی تعبیر ان اصولوں کی روشنی میں کرنی چاہیے۔“

عدلیہ نے متعدد بار قرار دیا ہے کہ جب کوئی مقتدر کسی فریق کی پیش کی ہوئی شہادت کو سننے سے بجا طور سے انکار کر دے تو وہ کارروائی ناقص ہوتی ہے۔ ملک رام بنام راجستان میں موٹر گاڑی ایکٹ ۱۹۳۹ کی دفعہ ۶۸ (۵) کے تحت تحقیقات کی وسعت کے متعلق سوال پیدا ہوا۔ تحقیقاتی افسر نے طے کیا کہ تحقیقات کی وسعت صرف بحث سننے پر محدود ہے اس سے آگے نہیں۔ لہذا اس نے اپیل کرنے والے کی درخواست زبانی اور دستاویزی شہادت دینے کے متعلق ناغور کر دی۔ سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ سماعت کی غرض یہ تھی کہ حکومت ملحق ہو جائے کہ دفعہ ۵۸ (سی) کے تحت مرتب کی ہوئی اسکیم مستفید۔ وائی۔ کم خرچ اور بخوبی ہم آہنگ زمینی نقل و حمل خدمت مہیا کرتی ہے۔ اس نتیجے پر پہنچنے کے لیے مواد درکار تھا لہذا سماعت سے مراد صرف بحث سننا نہیں بلکہ اس شہادت کا بھی سننا ہے جس کو کوئی فریق پیش کرنا چاہے اور جو اسکیم کے مسودے کے متعلق نتیجہ کمانے کی بابت حکومت کے لیے بھی ضروری ہو۔ لیکن جیسا کہ عدالت نے نوپرکاش ٹرانسپورٹ کمپنی بنام روانا ٹرانسپورٹ کمپنی میں توجہ دلائی ہے موٹر گاڑی ایکٹ کی دفعہ ۴۷ کے تحت ایسی ہی گاڑی پر مٹ کے بے متقابل مطالبات پر غور کرنے وقت مقتدر سے مثل عدالت زبانی یا دستاویزی شہادت کا قلم بند کرنا مطلوب نہیں ہے بلکہ مطلوب یہ ہے کہ ان مطالبات کو بجا اور منصفانہ طور سے پڑ جائے۔ مگر اس امر میں کہ عدالت طریقہ کار کی کتنی سختی کے ساتھ پابندی کرے گی ہر معاملہ کے واقعات کے لحاظ سے تعبیر ہوتا ہے۔ مثال کے طور پر دستور کی دفعہ ۳۱۱ کے تحت عدالت کا رویہ اس امر

کے متعلق سرکاری ملازمین کی جانب زیادہ کشادہ چہ بہ نسبت دیگر صورتوں کے۔ شہادت پیش کرنے کے مطلوب ہونے سے یہ مراد نہیں ہے کہ فریقین جتنی شہادت چاہیں دیتے چلے جائیں اور اس طور سے کارروائی کو طویل کر دیں۔ اگر کوئی فریق شہادت پیش کرنا چاہے تو سماعت کرنے والے افسر کو طے کرنا ہوتا ہے کہ آیا وہ شہادت ضروری اور تحقیقات سے متعلق ہے یا نہیں! اگر وہ طے کرے کہ متعلق ہے تو شہادت پیش کرنے کے خواستگار فریق کو تحقیقات سے متعلق شہادت کو معقولیت کے دائرے میں رہتے ہوئے پیش کرنے کا مناسب موقع دے گا۔ ہر ایک معاملہ میں ایسا نہیں ہوتا کہ کسی فریق کی پیش کی ہوئی تمام شہادت کو قلم بند کرنے سے باز رکھنا کارروائی کو باطل کر دے! اگر کسی غیر اہم یا غیر متعلق شہادت کو پیش کرنے کی اجازت مقتدرہ دے تو اس امر سے قدرتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی نہیں قرار دی جاتی۔

## فریق پر شہادت کا انکشاف

عام اصول یہ ہے کہ بظاہر عند التی جماعت کو اس کے سامنے دو رکن کارروائی میں پیش کیے ہوئے مواد کی بنا پر فیصلہ کرنا چاہیے وہ بیرونی معاملات پر غور نہیں کر سکتا نہ وہ اپنے فیصلہ کو کسی مواد پر مبنی کر سکتا ہے جب تک اس شخص کو جس کے خلاف اس کو استعمال کرنا ہو اس کی تردید یا اس کی تشریح کرنے کا موقع نہ دے دیا گیا ہو۔

اگر کوئی انفعالی مقتدرہ کسی مواد شہادت یا ریکارڈ پر کسی شخص کے خلاف فیصلہ دینے کی غرض سے استدلال کر رہا ہو تو اس پر لازم ہے کہ اس کو اس شخص کے سامنے اس کی رائے زنی اعتراض اور تردید کے لیے رکھے۔ یہ قدرتی انصاف کا بنیادی اصول تصور ہوتا ہے کہ کسی فریق کے خلاف کسی مواد پر استدلال نہیں کیا جاسکتا جب تک اس کو اس کی تشریح کرنے کا موقع نہ دے دیا جائے۔ ایسے مواد سے آگاہ ہونے کا حق دفاع کے حق کا ایک جز ہے متعدد عدالتوں کے فیصلوں میں اس اصول کے عمل کا مظاہرہ کیا جاسکتا ہے۔ دھاکیشوری کاٹن مل میں جب آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل نے شخص کے جانے والے شخص پر ان معلومات کا انکشاف نہیں کیا جن کو محکمہ کے فائدہ نے

مہیا کیا تھا تو اس امر کو سپریم کورٹ نے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی تصور کیا سی طرح ریاستی حکومت کے اس فیصلے کے خلاف جس کے ذریعہ ایپلائٹ کی کان کنی کے لائسنس کی درخواست نامنظور کی گئی تھی کافی رعایتی قواعد کے قاعدہ ۱۹۹ کے تحت نظر ثانی کی درخواست کا فیصلہ کرنے میں مرکزی حکومت نے ریاستی حکومت سے رپورٹ مانگی اور ایپلائٹ کے معاملہ کی صداقت اور عدم صداقت کے تعلق ریاستی حکومت سے خط و کتابت کی، اس کے بعد اس نے درخواست کو نامنظور کر دیا۔ جب اس رپورٹ کی نقل مانگی گئی تو مرکزی حکومت نے اس درخواست کو بھی نامنظور کر دیا۔ عدالت نے مرکزی حکومت کے حکم کو باطل قرار دیتے ہوئے کہا: ایپلائٹ کو اس رپورٹ سے مطلع نہیں کیا گیا تھا۔ لہذا حکومت اس مواد کی باقاعدگی نہیں کر سکتی تھی۔ اگر مرکزی حکومت ریاستی حکومت کی رپورٹ پر غور کر رہی تھی تو منصفانہ نقطہ نظر سے ایپلائٹ اس سے آگاہ ہونے کا اور اس کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کے لیے موقوف پانے کا مستحق تھا۔

مہادیاں کے معاملے میں بھی سپریم کورٹ نے تشخیص کی کارروائی کو رد کر دیا، کیونکہ کبھی نہیں افسر نے اپنے فیصلہ کو پورے طور سے بالا افسر کی رائے پر مبنی کر دیا تھا اور اس رائے کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا ایپلائٹ کو کوئی موقع نہیں دیا تھا، متعدد ایسے معاملات ہیں جن میں کسی فریق کے خلاف مواد، دستاویزات اور رپورٹ کا انکشاف نہ کرنے کی وجہ سے کارروائی باطل قرار دی گئی۔

عرض گزار کے فیصلہ سے گرفت میں لی ہوئی ڈلی کو کسٹم کے مقتدران نے ضبط کر لیا۔ حکم ضبطی ایک ماہر کی رپورٹ پر مبنی تھا۔ اس رپورٹ کے مندرجات کے عدم انکشاف نے ضبطی کی کارروائی کو باطل کر دیا۔ انتظام جائیداد تارکان وطن ایکٹ کی دفعہ ۴۷ کے تحت نگرانی میں کسٹوڈین جنرل نے ایک فریق کی دی ہوئی نئی شہادت کو قبول کر لیا مگر دوسرے فریق کو اس کے خلاف دی ہوئی شہادت کی تردید کا موقع نہیں دیا۔ یہ قرار پایا کہ یہ طریقہ مکمل طور سے قدرتی انصاف کے اصولوں سے غیر مطابق تھا۔

لیکن جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے، قدرتی انصاف کے قواعد ناقابلِ تغیر نہیں ہیں اور فیصلہ کرنے والے مقتدر اور کسی معاملے میں کارروائی کی مابین کے بوجب ان میں کچھ بچک پیدا کی جاسکتی ہے۔ چند معاملات میں فیصلہ دیا گیا کہ اگر کسی فریق کے خلاف داخل کی ہوئی دستاویز کا خلاصہ مہیا کر دیا گیا ہو تو اس کی پوری نقل کے نہ دیے جانے سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں ہوتی۔

ٹیکس کے معاملات میں تشخیص کرنے والے مقتدر سے مطلوب نہیں ہے کہ وہ میسرے شخص کے ریکارڈ کی نقول پر تشخیص شخص کو دے یہ کافی ہے اگر اس کے مندرجات سے اس کو مطلع کر دیا جائے۔ موٹر گاڑی ایکٹ کے تحت ایک کارروائی میں پرمٹ کی متقابل درخواستوں کی سماعت کرتے وقت پولیس رپورٹ کی نقل متعلقہ درخواست دہندہ کو نہیں دی گئی بلکہ رپورٹ اس کو پڑھ کر سنا دی گئی۔ اس فریق نے نقل مانگی بھی نہیں تھی۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ نقل کے نہ دیے جانے سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں ہوتی اس کو پڑھ دینے سے قدرتی انصاف کی کافی تعمیل ہوگئی۔

یہاں فد کو بنام بلگرامی کا حوالہ دینا مناسب ہوگا جو اس نقطہ نظر سے ایک مباضہ طلب معاملہ ہے۔ اس معاملہ میں ایک درآمد کار لائسنس منسوخ کر دیا گیا، اس بنا پر کہ وہ فریب سے حاصل کیا گیا تھا۔ اگرچہ لائسنس دار نے فریب کی تفصیلات طلب کی تھیں مگر وہ اس کو مہیا نہیں کی گئیں۔ اس کو متعلقہ دستاویز کے معائنہ کی اجازت بھی نہیں دی گئی۔ لائسنس دار کے نمائندے اور متعلقہ مقتدر کے درمیان ایک باضابطہ ملاقات ہوئی تھی۔ سپریم کورٹ کے حجون کی کثرت رائے سے فیصلہ دیا گیا کہ مناسب موقعہ دینے سے انکار نہیں کیا گیا تھا۔ لیکن جسٹس سباراؤ نے فیصلہ دیا اور درست فیصلہ دیا کہ تفصیلات کے نہ دیے جانے اور دستاویز کے معائنہ نہ کروانے سے لائسنس دار کو معلوم نہیں ہو سکتا تھا کہ آیا کسی فریب کا ارتکاب ہوا بھی یا نہیں۔ یہ کہنا بجا ہوگا کہ متعلقہ شخص کے خلاف الزام کی واضح نوش کے عدم موجودگی کی وجہ سے اس کو اپنے دفاع میں بہت دشواری پیش آسکتی ہے اور یہ طریقہ کار مضعفانہ سماعت کے تسلیم شدہ طریقہ کار سے بہت پیچھے رہ جاتا ہے۔

عموماً معیاری طریقہ کار یہ ہوگا کہ کسی فریق کے خلاف شہادت اس کی موجودگی میں لی جائے اور اس کو جرح کرنے کا موقعہ دیا جائے۔ ایک امیدوار کو دو سال تک بی، اے، کے امتحان میں بیٹھنے کی ممانعت کر دی گئی کیونکہ اس نے امتحان میں بیجا طریقہ استعمال کیا تھا۔ کلکتہ ہائی کورٹ نے ایس، بی، پال بنام کلکتہ یونیورسٹی میں فیصلہ دیا کہ قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوئی کیونکہ شہادت

متعلقہ امیدوار کے پس پشت کی گئی اور اس کو اس کی جانچ کے لیے حرج کا موقع بھی نہیں دیا گیا۔ لیکن یہ بے ادب قاعدہ نہیں ہے اس میں انصافی کا رد وائی کے جواز کو بغیر متاثر کیے کچھ رد و بدل ہو سکتی ہے۔ مثال کے طور پر اگر گواہ کا بیان کسی فریق کی غیر موجودگی میں لیا جائے مگر بعد کو اس گواہ کو طلب کیا جائے اور اس کے اظہار کی نقل اس فریق کو دیدی گئی ہو اور اس کو حرج کا موقع بھی دے دیا گیا ہو تو ایسی صورت میں قاعدہ رقی انصاف کی خلاف ورزی نہیں تصور ہوتی۔ ایسی صورت میں ضروری نہیں ہے کہ گواہ اپنے پہلے اظہار کو نقطہ بہ نقطہ دہرائے۔ مزید یہ کہ ایسی صورت میں بھی ہو سکتی ہیں جہاں متعلقہ فریق کے سامنے گواہان کی شہادت اتنی ضروری نہ خیال کی جائے اور تیسرے فریق کے پس پشت قلم بند کی جائے مگر ایسی صورت میں بھی بنیادی اصول وہی رہے گا کہ اظہارات کا خلاصہ مہیا کر دیا جائے اور متعلقہ فریق کو اس کی تردید کا موقع دیا جائے۔ اس اصول کو بہت وضاحت سے اوس آف لارڈس نے بورڈ آف ایڈوکیشن بنام رائس میں یوں بیان کیا:

”اس کو [ بورڈ آف ایڈوکیشن ] کو لازم ہے کہ ٹیک نیٹی سے عمل کرے اور دونوں فریقوں کی منصفانہ سماعت کرے، کیونکہ یہ فرض کسی امر کو فیصلہ کرنے والے شخص پر عائد ہوتا ہے لیکن میں خیال نہیں کرتا کہ وہ اس امر کو ایسا منظور کرے گویا کہ وہ کسی مقدمے کی باضابطہ سماعت ہے۔ وہ کسی بھی بہترین ذریعہ سے معلومات فراہم کر سکتا ہے مگر نزاع کے فریقوں کو ان کے نظر یہ خلاف کسی بیان کی تشہیح اور تردید کرنے کا معقول موقع دیتے ہوئے۔“

سیلین یونیورسٹی بنام فرنڈ میں یونیورسٹی کے اس طالب علم کی غیر موجودگی میں جس پر بد اطواری کا الزام لگایا گیا تھا، شہادت قلم بند کی گئی تھی مگر اس کو اس گواہ کے بیان سے مطلع کر دیا گیا تھا۔ پریوی کو نسل نے فیصلہ دیا کہ اس معاملہ میں قدرتی انصاف کی کوئی خلاف ورزی نہیں ہوئی۔

انتظامی کارروائی میں ایک متعلقہ مسئلہ یہ پیش آتا ہے کہ کس امر کو واقعہ تسلیم کیا جائے اور کس امر کے لیے ثبوت درکار ہے۔ عموماً عدالتیں ان تمام امر کے متعلق ثبوت طلب کرتی ہیں جو (دفعہ) تسلیم نہ کیے گئے ہوں (یا رب) جو عدلیہ نوٹس (JUDICIAL NOTICE) کے تحت نہیں آتے



ظاہر ہے کہ انتظامی کارروائی میں بھی تسلیم شدہ واقعات پر ثبوت طلب نہیں کیا جاتا لیکن یہ سوال کہ عدلیہ نوٹس (JUDICIAL NOTICE) کے اصول کا اطلاق انتظامی کارروائی پر ہوتا ہے یا نہیں، اور اگر ہوتا ہے تو کس حد تک کچھ تشریح طلب ہے۔

عدلیہ نوٹس کا اصول جیسا کہ اس کا اطلاق عدالتوں پر ہوتا ہے یہ ہے کہ عدالت نمایاں اور مشہور واقعات کے متعلق ثبوت نہیں طلب کرتی ہے اور وہ انکی عدلیہ نوٹس لیتی ہے۔ شہادت ہند کیٹ کی دفعہ ۵ میں ان واقعات کی فہرست درج ہے جن کی ہند کی عدالتیں عدلیہ نوٹس لیں گی۔ یہ فہرست جامع اور مکمل نہیں ہے۔ عدلیہ نوٹس کا نفاذ عام فہم کا قاعدہ ہے۔ لہذا ظاہر ہے کہ انتظامیہ کو بھی ان امور کی افسرانہ نوٹس لینے کی اجازت دینے میں کوئی اعتراض نہیں کیا جانا چاہیے جن کی عدلیہ نوٹس عدالتیں لے سکتی ہیں۔

منصفانہ سماعت سے یہ مراد نہیں ہے کہ ہر امر کو ثابت کرنا ضروری ہے خصوصاً ان واقعات کو جو عدلیہ نوٹس کے اصول کے تحت نمایاں اور مشہور ہوں۔

لیکن مسئلہ کا خاتمہ یہاں نہیں ہوتا۔ انتظامی ایجنسیوں کے عمل کا تقاضا یہ ہے کہ ان کو اپنے خاص دائرہ عمل میں خصوصی علم اور بہت زیادہ معلومات درکار ہیں، واقعہ یہ ہے کہ انتظام سے مراد معلومات کی فراہمی ہے۔ معلومات کا تمام علم حاصل کرنا انتظامیہ کے فرض کا ایک جزء بن جاتا ہے اور انتظامی ایجنسیاں اور متعلقہ افسران ان معلومات کو نمایاں واقعات تصور کر سکتی ہیں۔ اب سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ کس حد تک انتظامیہ کی کارکردگی کے دوران مخصوص امور پر فراہم کیے مخصوص علم کو انتظامیہ کی فیصلہ سازی کی تائید میں استعمال کیا جاسکتا ہے۔ ایک امر واضح معلوم ہوتا ہے اور وہ یہ ہے کہ انتظامیہ نوٹس کے اصول کے دائرہ عمل عدلیہ نوٹس کے دائرے میں آنے والے امور سے زیادہ تعداد میں امور لانے چاہئیں۔

واقعات کی افسرانہ اور انتظامی نوٹس کی تحقیق اور چھان بین ہند میں ابھی تک کافی طور سے نہیں کی گئی ہے خصوصاً اس سوال کے حوالہ سے کہ کس حد تک انتظامی فیصلہ کنندہ اس تکنیکی اور محکماتی علم کو شہادت کی جگہ کام میں لاسکتا ہے اور ملکی علم کی بنا پر کسی انتظامی ایجنسی کی تحقیقات اور تفتیش میں واقف دی ہوئی شہادت سے متوجہ نہ کال سکتا ہے امر کی فلسفہ قانون میں افسرانہ نوٹس کا اصول اجازت دیتا ہے کہ اس معاملہ میں انتظامی ایجنسی اپنے مخصوص اور

ماہرانہ علم کو اپنے سامنے آنے والے معاملات کو حل کرنے میں مدد دینے کے لیے استعمال کر سکتی ہے۔  
 مگر ماہرانہ علم کے استعمال سے متعدد خطرات کا بھی احتمال ہے، لہذا اس کی ایک حد معین کرنے کی  
 ضرورت ہے۔ ایک مدد ہی یہ ہے کہ جہاں تک ہو سکے ماہرانہ علم کو ریکارڈ پر آئے ہوئے واقعات  
 تک محدود کر دینا چاہیے ورنہ انتظامی فیصلہ کا ان واقعات پر مبنی ہونے کا احتمال ہو جائے گا جن کا  
 علم فریقین کو نہ ہو امریکی انتظامی طریقہ کار ایکٹ تجویز کرتا ہے کہ جہاں کسی ایجنسی کا فیصلہ ریکارڈ پر نہ ملے  
 گئے انہم واقعات کی افسرانہ نوٹس پر مبنی ہو وہاں کسی فریق کو اگر وہ مناسب وقت کے اندر استدعا  
 کرے۔ ان کی تردید کا موقع دیا جائے گا پوراٹز (SCHWARTZ) اس صورت کی یوں تشریح کرتا ہے۔

” اس نقطہ نظر سے اگر اس پر غور کیا جائے تو ”افسرانہ نوٹس“ کا اصول کم و بیش  
 انتظامی طریقہ کار میں تیزی پیدا کرنے کی ایک ترکیب ہے۔ اس کے تحت ایک ایجنسی  
 اس مواد پر اعتماد کر سکتی ہے جس سے وہ اپنی ماہرانہ حیثیت سے واقف ہوتا کہ اس  
 کو شہادت میں باضابطہ پیش کرنے کی ضرورت نہ ہو۔ مگر اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ  
 ”بھی فریقوں کو اس مواد سے آگاہ نہ کیا جائے اگر ایجنسی کا فیصلہ اس پر مبنی ہو۔ افسرانہ  
 نوٹس کا اصول اس تحفظ کے تابع ہے کہ فریقوں کو اس طرح نوٹس کیے ہوئے مواد  
 سے مطلع کر دیا جائے اور ان کو اس کی تشریح اور تردید کرنے کا موقع دیا جائے۔  
 فریق متقی ہیں کہ ان کو ان معلومات سے آگاہ کیا جائے جن پر ایجنسی عمل کر رہی ہے۔  
 وہ صرف ان کی تردید کرنے کے مستحق نہیں ہیں بلکہ جو اسی صورت میں زیادہ اہم ہے  
 وہ ان کا ضمیمہ پیش کرنے کی ان کی تشریح کرنے اور ان واقعات کا جن پر ایجنسی  
 اعتماد کرتی ہو مختلف تناظر ظاہر کرنے کے بھی مستحق ہیں۔“

ایجنسی اپنے ماہرانہ علم اور تجربہ کو ریکارڈ پر لائی ہوئی شہادت کی تنقیص اور اس سے نتیجہ  
 نکالنے میں بھی استعمال کر سکتی ہے اور اس امر پر اتنا اعتراف نہیں کیا جاسکتا جتنا ماہرانہ علم کو شہادت کی  
 جگہ استعمال کرنے پر کیا جاسکتا ہے لیکن ان دونوں امور کے درمیان امتیاز بہت باریک ہے۔

## تردید کا موقع اور جرح

کسی مقتدر کو نہ صرف اس متعلقہ مواد کا جس کو وہ استعمال کرنا چاہتا ہو انکشاف کرنا چاہیے  
 بلکہ اس سے متاثر ہونے والے فریق کو جرح کرنے کا موقع بھی دینا چاہیے کیا تردید کے موقع میں گواہان

سے ہندوستانی اور دستاویزی شہادت داخل کرنے والے اشخاص سے جرح کرنے کا حق بھی شامل ہے۔ یہ امر کہ آیا جرح کا موقع دیا جائے یا نہ دیا جائے۔ ہر معاملہ کے واقعات اور اس ایکٹ پر جس کے تحت کارروائی کی جا رہی ہو منحصر ہے۔

مزید انتظامیہ تعلقات کے دائرے میں آجری اجیر کے خلاف تادیبی کارروائی کرنے کے لیے داخلی تحقیقات ہیں اور حکومت کی کسی سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی میں بھی جرح کا حق قدرتی انصاف کا ایک اہم عنصر تصور ہوتا ہے۔ ٹیکس کے معاملات میں عدالتیں اصرار نہیں کرتیں کہ محکمہ کے گواہان سے ٹیکس دہندہ جرح کرے مگر یہ ایک غیر تغیر پذیر قاعدہ نہیں ہے، اسی طرح کسٹم کے مقتدران کے سامنے یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا سالانہ بائرن طور سے لایا گیا یا نہیں یہ قرار دیا گیا کہ قدرتی انصاف کا یہ تقاضا نہیں ہے کہ متاثر ہونے والے شخص کو کسٹم کے مقتدران کے سامنے دیے ہوئے بیانات پر جرح کرنے کی اجازت دی جائے۔

کس طرح مخصوص حالات جرح کو خارج کرتے ہیں مندرجہ ذیل معاملہ سے واضح ہو گا۔ ڈیٹی کمشنر نے بمبئی پولیس ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت عرض دہندہ کے خلاف نظر بندی کا حکم صادر کیا، ایکٹ سے مطلوب تھا کہ متعلقہ شخص کو اس پر لگائے ہوئے الزامات کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا مناسب موقع دیا جائے، اس معاملے میں نہ گواہان کا بیان اس شخص کی موجودگی میں لیا گیا اور نہ اس کو جرح کرنے کا موقع دیا گیا۔ بلکہ اس کو اپنی عرضداشت پیش کرنے کا موقع دیا گیا تھا۔ سپریم کورٹ کے سامنے اس کارروائی کے جواز کے خلاف ایک غدر یہ تھا کہ عرض گزار کو ان گواہان سے جرح کرنے کا موقع نہیں دیا گیا، جنہوں نے اس کے خلاف گواہی دی تھی اور جن کی شہادت پر کارروائی شروع کی گئی تھی۔ عدالت نے اس غدر کو نامعلوم کر دیا اور فیصلہ دیا کہ قانون ساز یہ کی زیر غور قانون کو وضع کرنے کی ظاہر کی ہوئی نیت کا لحاظ رکھتے ہوئے جرح کا موقع دینے سے وہ کارروائی غیر معقول نہیں ہوئی۔ گواہان بد اطوار اشخاص کے سامنے آکر ان کے خلاف شہادت دینا پسند نہیں کریں گے کیونکہ اگر وہ ان کے دہرے والے جائیں تو انہی ذات اور جائیداد خطرے میں پڑ جائے گی۔ جموں اینڈ کشمیر بنام شخصی غلام محمد، میں جموں اور کشمیر کی ریاست نے جموں اور کشمیر تحقیقاتی

کمیشن ایکٹ کے تحت ریاست کے سابق وزیر اعلیٰ کے خلاف بلاطوری اور بد انتظامی کے الزامات کی تحقیقات کرنے کے لیے ایک تحقیقاتی کمیشن کا تعین کیا۔ کمیشن کے سامنے متعدد اشخاص سے اطلاعات کی تائید کرتے ہوئے بیانات طعنی داخل کیے۔ اس نے گواہان سے جرح کرنے کے حق کا قدرتی انصاف کی بنا پر ادا کیا عدالت نے زیر غور معاملہ کا مین گاس کے معاملہ جس میں عدالت نے الزام کی تائید میں شہادت سننے اور جرح میں متعلقہ سوالات پوچھنے کا مناسب موقع دینے کو قدرتی انصاف کا ایک عنصر قرار دیا تھا، امتیاز کرتے ہوئے کہا کہ اس معاملے کے فیصلہ کا یہاں اطلاق نہیں ہوتا۔ اس کے دو وجوہ تھے: مین گاس کے معاملہ میں جو کچھ کہا گیا تھا وہ اس صورت کے حوالہ سے تھا جہاں گواہان نے زبانی شہادت دی تھی، مزید یہ کہ بخشی کے معاملہ میں کمیشن صرف وائعات مقرر کرنے کی جماعت تھی جس کی رپورٹ بذات خود قابل نفاذ نہ تھی۔ وہ ایسی تحقیقاتی جماعت نہ تھی جیسی کہ دوسرے معاملے میں زیر غور تھی۔ قانونی تجاویز کو پڑھ کر عدالت نے یہ بھی کہا کہ ایک کا مشاہدہ ہے کہ صرف ان گواہان سے جرح کی جائے جو وزیر اعلیٰ کے خلاف زبانی شہادت دیں نہ کہ ان سے جو بیانات طعنی داخل کریں۔ ان صورتوں میں جہاں جرح کی اجازت ہو شہادت ہند ایکٹ سے مقرر کیے ہوئے طریقہ کار کو اختیار کرنا ضروری نہیں ہے یہ کافی ہے اگر فریق کو جرح کا مناسب موقع دیا جائے جرح کا ایک لازمی عنصر یہ ہے کہ کسی فریق کے خلاف شہادت عام طور سے اس کی موجودگی میں قلم بند کی جائے۔ اگر شہادت متعلقہ فریق کے پس پشت لی جائے تو اس سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوگی۔ معرکہ غیر تفسیر پذیر قاعدہ نہیں ہے، ایسی صورتیں بھی ہوتی ہیں جہاں صرف بیانات کی نقول کا دیا جانا بغیر فریق کی موجودگی میں شہادت لیے ہوئے کافی قرار دیا گیا ہے۔

## بذریعہ وکیل نمائندگی کا حق

عام طور سے وکیل کے ذریعہ حاضری کا ادا حق کی بنا پر نہیں کیا جاسکتا ہے لیکن ایسے معاملات میں جہاں پیچیدہ واقعاتی اور قانونی مسائل پیدا ہوتے ہوں اور شہادت طویل اور تفصیلات سے پُر ہو اور متعلقہ فریق خود اس صورت کا مقابلہ نہ کر سکے تو قانونی امداد سے محروم کر دینے سے قدرتی انصاف کی تکذیب ہوتی ہے بہذاً مخصوص واقعاتی حالات کے لحاظ سے طے کرنا پڑتا ہے کہ آیا قانونی امداد سے محروم کرنے سے قدرتی انصاف کی تکذیب ہوئی یا نہیں۔ چند قوانین (مثلاً صنعتی ترقی ایکٹ) انصافی جماعتوں کے سامنے قانونی پیشہ ورانہ کی حاضری کی واضح طور سے مانع کرتے ہیں

جیکہ سبب دیگر قوانین و کیس کے ذریعہ نمائندگی کے حق کو تسلیم کرتے ہیں۔ قانونی نمائندگی کی ممانعت اس درجہ سے حق بجانب خیال کی جاتی ہے کہ وہ خرچ پہناتی ہے اور ذریعہ کیا میرے تحفظ کرتی ہے اور تاخیر میں تخفیف کرتی ہے۔ (الین (ALLAN) کا قول ہے کہ:-

”تجربہ سے مجھے معلوم ہوا کہ اس شخص کو جس میں خود صلاحیت اظہار نہ ہو کسی مستفید نمائندہ کی خدمات سے محروم کر دینا غلط فہمی پر مبنی مہربانی ہے۔“

بسا اوقات ایک بے مددگار شخص ماہر اور مدد یافتہ منتظم کا مد مقابل بالکل نہیں ہو سکتا۔ اسٹریلیا میں ٹریبونل کے سامنے وکیل کا حاضر ہونا ایک معمول ہے اور حاضری سے ممانعت ایک استغنا ہے۔ امریکی میں امریکی دستور کے ”طریق معمول“ (DUE PROCEDURE) کے فقرے اور انتظامی طریقہ کار ایکٹ ۱۹۴۶ کی دفعہ ۶ رالت کے مجموعی اثر سے مختلف اغراض کے لیے قانونی نمائندگی کا یقین کر دیا گیا ہے۔ انگریز میں فینک کمیٹی کا یہ نظریہ تھا کہ قانونی نمائندگی کے حق کی تخفیف بہت ہی غیر معمولی حالات میں کرنا چاہیے جہاں واضح ہو کہ یہ پابندی درخواست دہندہ کے مفاد کی بہتری کے لیے ہے۔ پیٹ بنام گرے (لوئڈر سیٹنگ ایسوسی ایشن، میں انگریز کی اپیلی عدالت نے یک رائے ہو کر کسی شخص کی نیک نامی یا - وری سے متعلق معاملات یا زیادہ اہم معاملات سے برتنے والے ٹریبونل کے سامنے قانونی نمائندگی کے حق کو بحال رکھا کہ حکم سے کہیں صورت میں جہاں زبانی سماعت کیے جانے کا حق ہو۔

## مدلل فیصلے

کچھ ہی عرصے پہلے یہ خیال کیا جاتا تھا کہ دلائل ظاہر کرنا قدرتی انصاف کا کوئی اصول نہیں ہے لہذا بقا ہر عدالتی جماعتوں کو اپنے فیصلے کے دلائل ظاہر کرنا ضروری نہیں خیال کیا جاتا تھا۔ مگر اسی معاملے میں عدالت نے ”گویا حکم“ پر اصرار کیا یعنی وہ حکم جو خود اپنی تشریح کرے دیگر الفاظ میں مدلل ہو لیکن کچھ ہی عرصہ بعد اس نظریہ میں تغیر واقع ہوا اور اب بڑھتا ہوا رجحان اس امر پر مہربا ہے کہ یہ جماعتیں اپنے فیصلوں کے دلائل ظاہر کریں۔

انگریز میں اس مسئلہ پر فرینک کمیٹی نے غور کیا اور اصرار کیا کہ یہ عام معمول ہونا چاہیے کہ انصافی جماعتیں اپنے فیصلوں کے دلائل ظاہر کریں۔ اس امر کو اب قانونی اثر دے دیا گیا ہے ٹریبونل اور تحقیقات ایکٹ ۱۹۵۸ جو مزید کرتا ہے کہ اگر فریقین اس ۱۲ سہ ماہ کریں تو یہ جماعتیں وجوہ ظاہر کریں گی، جب تک کہ قومی تحفظ میں یہ اضافہ کیا جاسکے۔ اس طرح امریکی انتظامی طرحے کا ایکٹ

کی دفعہ ۸ (ب) کے تحت مطلوب ہے کہ انتظامی فیصلوں کے ساتھ جلد اہم واقعاتی اور قانونی تفتیات و اختیار تیزی کے امور پر قائم کی ہوئی رائیں نکالے ہوئے نتائج اور ایسا کرنے کے وجوہ منسلک ہونے چاہئیں۔ دلائل ظاہر کرنے کا فرض من مانا طریق عمل کے خلاف تحفظ ہے۔ اس نظریہ کی بہترین تشریح - ایٹم - بی انڈسٹری بنام ہند کی یونین میں جسٹس سباراؤ کے متفق رائے فیصلہ میں ملتی ہے۔ اس میں کہا گیا ہے کہ:

”بہبودی ریاست میں انتظامی ٹریبونل برقرار رہنے کے لیے وجود میں آئے ہیں لیکن ان کا من مانا عمل بہبودی ریاست کے تصور ہی کو فنا کر رہا ہے۔ کوئی ٹریبونل کم از کم یہ کہہ سکتا ہے کہ اپنے خیالات کا اظہار کر دے۔ دلائل ظاہر کرنے سے یقین ہو گا کہ امور پر غور کیا گیا ہے۔ دلائل ظاہر کرنے کی پابندی وضاحت پیدا کرتی ہے۔ اور مطلق العنانی کو خارج کرتی ہے یا اس میں انتہائی تخفیف کرتی ہے۔ وہ اس شخص کو جس کے خلاف حکم صادر کیا ہوا اطمینان بخشتی ہے“

پھر اس بحث کا حوالہ دیتے ہوئے کہ ایسی صورتیں بھی ہیں جہاں خود عدالتیں دلائل نہیں دیتی مثلاً جب اپیلی عدالت کسی اپیل یا انگریزی کو سرسری طور سے (IN LIMINE) بغیر دلائل ظاہر کیے خارج کر دے) جج نے کہا:

”عدالت اور انتظامی ٹریبونل میں ایک تین فرق ہے عدالت کو تربیت دی جاتی ہے کہ وہ بغیر بالیسی یا مصلحت کے تصورات سے متاثر ہوئے امور پر خارجی طور سے غور کریں، لیکن ایک عملیہ افسر امور پر بالیسی یا ان کے فریقین مصلحت ہونے کے نقطہ نظر سے غور کرتا ہے، عملیہ افسر کی اس طرح قائم کی ہوئی عادت عمل بہ عمل اور فعل بہ فعل تبدیل نہیں ہو سکتی، لہذا لازم ہے کہ وہ ٹریبونلوں پر فریقین کے حقوق کو متاثر کرنے والے احکام صادر کرنے کے متعلق کچھ پابندی مائد کرے۔ کم سے کم جو وہ کر سکتے ہیں وہ یہ ہے کہ اپنے احکام کے دلائل ظاہر کر دیں۔ اپیلی عدالتیں بھی ہمیشہ اپنے احکام کے دلائل ظاہر کرتی ہیں، بجز اس صورت کے جب وہ اپیل یا انگریزی کو سرسری

طور سے (in limine) خارج کر دیں، مگر ایسی صورت میں بھی وہ ایسا اس وجہ سے کرتی ہیں کہ ان کو تحقیقات کے فیصلے سے اتفاق ہوتا ہے یا اس میں دخل دینے کی کوئی قانونی وجہ نہیں ہوتی۔ لیکن ٹریبونل کے بارے میں ایسا نہیں کہا جاسکتا کیونکہ زیادہ تر ابتدائی ٹریبونل کا فیصلہ مختصر ہوتا ہے جس میں دلائل نہیں ظاہر کیے جاتے۔ علاوہ اس کے جب عدالت دلائل پر اصرار کرتی ہے تو دلائل کی کونٹیکسٹ ایسا نہیں مقرر کیا جاتا۔ دلائل کی وسعت اور ماہیت ہر واقعہ کے حالات پر منحصر ہوتی ہے۔ عام طور سے اسپلی یا انگریزی سننے والے ٹریبونل کو خود اپنے دلائل وضاحت سے دینے چاہئیں۔ لیکن کسی حکم کو بحال رکھنے کی صورت میں جب ابتدائی ٹریبونل نے کافی دلائل دیے ہوں تو اسپلی ٹریبونل ان دلائل سے اتفاق کرتے ہوئے اسپلی یا انگریزی کو خارج کر سکتا ہے۔ لازمی امر یہ ہے کہ اسپلی یا انگریزی سننے والے ٹریبونل کو واضح طور سے یا ابتدائی ٹریبونل کے دیے ہوئے دلائل کے حوالے سے اپنے وجوہ دینے چاہئیں۔“

مگر جب کوئی ایکٹ خود کسی بظاہر عدالتی ماہیت کے عمل کے لیے دلائل دینا تجویز کرتا ہو تو عموماً ایسی تجویز مکمل متصور ہوتی ہے اور دلائل ظاہر کرنے سے باز رہنا کیجیے ہوئے عمل کو باطل کر دیتا ہے۔ عدالتوں کا نظریہ یہ ہے کہ جب کوئی عمل کسی مقتدر کے اختیار تمیزی پر مکمل طور سے مبنی ہو تو صرف دلائل کا ظاہر کرنا ہی متاثر ہونے والے شخص کا اس کے خلاف تحفظ ہے۔ اس کا یقین کرنا ضروری ہے کہ دلائل جن کی بنا پر مقتدر نے ربر غور فیصلہ کیا، اس کے حاصل شدہ اختیار کی وسعت اور دائرے میں ہیں۔ اگر بالکل غیر متعلق ہوں تو استعمال اختیار باطل ہوگا۔ لیکن اکثر موضوع قوانین اسی شرط کو پابندی عائد نہیں کرتے چونکہ انتظامیہ نے اپنے اوپر شعوری طور سے ایسی پابندی عائد کرنے کی کوشش نہیں کی اور نہ قانون ساز نے ایسا کیا بظاہر عدالتی مقتدران کو اپنے فیصلوں کے دلائل ظاہر کرنے پر اصرار کرنے کی ذمہ داری عدالتوں پر آ پڑی۔ متعدد عدالتی فیصلوں میں اس ذمہ داری کی انجام دہی دستور کی دفعات ۳۲ - ۱۳۶ - ۲۲۶ - ۲۲۷ - کے تحت کی گئی۔ چونکہ دفعات ۳۲ - اور ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کو اور دفعات ۲۲۶ اور ۲۲۷ کے تحت ہائی کورٹوں کو بظاہر عدالتی فیصلوں پر نظر ثانی کرنے کا اختیار ہے۔ یہ عدالتیں محسوس کرتی ہیں کہ وہ اس اختیار کو بخوبی استعمال نہیں کر سکتی

ہیں اگر بظاہر حلالی مقتدران اپنے فیصلوں کے دلائل نہ دیں۔ اگر کسی مقتدر کے سامنے کاروباری مائدہ اڑا دیا جیسا کہ ہم نے پہلے بیان کیا ہے تو یہ بھی ممکن ہے کہ کسی مقتدر کے دلائل اور شہادت کے انکشاف کی ضرورت رفع نہیں ہوتی۔ مگر یہ حاکم کی غیر موجودگی میں عدالتیں کسی بظاہر حلالی مقتدر کے دماغی عمل کا اندازہ نہیں لگا سکتی ہیں لہذا فیصلہ کرنا ممکن نہیں ہوتا کہ آیا اس مقتدر کے فیصلوں میں دخل دینے کی کوئی جائز وجہ ہے یا نہیں۔ ماضی میں بھی عدالتوں نے عدالت حکم پر اصرار کیا ہے مگر اب یہ اصول مستحکم ہو گیا ہے۔

اس مسئلہ کا ایک دھج پلو بھی ہے۔ متعدد قوانین کے تحت ایک فیصلہ کرنے والے مقتدر کا حکم بالامتدہر کے سامنے قابلِ اپیل ہوتا ہے۔ اگر حق مقتدر مدلل حکم نہ دے تو متعلقہ شخص کو بے اثر طور سے اپیل کے حق کو استعمال کرنے میں ہیبت و دشواری پیش آتی ہے۔ حق مقتدر مان کے صادر کیے ہوئے احکام اپیل اور نگرانی کی تباہ ویر کو بیکارادہ لے اثر کر دیتے ہیں۔ دلائل ظاہر کرنے سے باز رکھنا فریق کو اپیل اور نگرانی کے حق سے واقعی محروم کر دیتا ہے۔

۱۹۶۵ء کے قبل یہ مشتبہ تھا کہ آیا بظاہر عدالتی جاعتوں کو اپنے فیصلوں کے دلائل دینے چاہئیں یا نہیں مگر ۱۹۶۵ء کے بعد چند تقدمات میں عدالتوں نے اصرار کیا ہے کہ ان جاعتوں کو دلائل دینے چاہئیں۔ گوڈنڈرام بنام مدھیہ پردیش میں سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ ایسے معاملے میں کسی شخص کے مطالبے کو نا منظور کرنے میں جس کو حکومت اختیار تیز کی کہ بنا بر بظاہر عدالتی طریقے سے طے کرے اور جس کی بابت عدالت کا اختیار سماعت خارج کر دیا گیا ہے فیصلہ کے دلائل دینے چاہئیں۔

اس اصول کا دفاع اہلارجلت راجہ بنام ہند کی یونین میں ملے گا جس میں اسی موضوع پر متعدد سابقہ فیصلوں پر نظر ثانی کی گئی۔ اب یہ اصول پوری طور سے مستحکم ہو گیا ہے کہ بغا ہر عدالتی مقتدران کو اپنے فیصلوں کے دلائل دینے چاہئیں اگرچہ کسی مخصوص معاملہ میں دلائل کے کافی ہونے کا سوال ابھی تک غریضین ہے۔

سپریم کورٹ نے کہا کہ: "نروسی نہیں کرنا ظاہر عدالتی"۔ ایسا فیصلہ دے گیا کہ عدالتیں مکلف ہیں لیکن ترتیب دلائل کے عمل کو عملی طور پر سمجھ کر دینا چاہیے۔

1222 - SC. 1965. A. 1. R al

16-6-SC-1967. A.I.R. *or*

806-SC-1967-A-1-R. E

1606 - SC - 1967 - A - I - R. 05



معلوم ہوتا ہے کہ دلائل ظاہر کرنے کے مطالبات پورے ہو جائیں گے اگر حکم میں متعلقہ دلائل دیئے جائیں اگرچہ مقتدر نے جملہ دلائل نہ بھی دیئے ہوں یا اگرچہ چند دلائل پر جن پر اس کے سامنے بحث کی گئی ہو اس مقتدر نے واضح طور سے غور نہ کیا ہو۔ متعدد معاملات میں یہ سوال پیدا ہوا ہے کہ کیا ایسی صورت میں اپنی مقتدر کو دلائل دینا ضروری ہے جہاں اس نے تحقیق مقتدر کے کافی مدلل حکم کو وصف بحال کر رکھا ہو، اس موضوع پر مباحثہ نظر یہ ہے تھا کہ ایسی صورت میں اپنی مقتدر کو دلائل دینا ضروری نہیں ہے کیونکہ اسلی مقتدر تحقیق مقتدر کے دلائل کو قابل تسلیم پاتا ہے۔

آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبیونل کے مادہ کیے ہوئے ایک حکم کے حوالے سے سپریم کورٹ نے کہا ہے:

”آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبیونل واقعات پر قطعی فیصلہ کرنے والا مقتدر ہے اور عموماً اس کو اپنے سامنے زیر غور ہر نزاعی معاملہ پر اپنے نتیجہ کی اس کو تائید میں دلائل دیتے ہوئے قلم بند کرنا چاہیے مگر ایسی صورت میں جہاں اپیلی ٹریبیونل اپنی معاون کشر کی ظاہر کی ہوئی رائے سے اتفاق کرتا ہو اور اس کے نکالے ہوئے نتیجہ کی تائید میں اس کے پاس کوئی دیگر دلائل نہ ہوں تو دلائل قلم بند کرنے سے باز رہنا بعض اس وجہ سے غیر قانونی اور خلاف قاعدہ امر تصور نہ ہوگا کہ اس نے اپیلی معاون کشر کے دیے ہوئے ان دلائل کو دہرایا نہیں جن کی بنا پر زیر تشخیص شخص یا محکمہ کے خلاف فیصلہ دیا گیا ہے۔“

حال ہی میں ٹراؤن کور رائین بنام ہند کی یونین میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ کسٹم کلکٹر کے حکم کے خلاف نگرانی کی سماعت میں مرکزی حکومت کو دلائل دینا ضروری تھا اگرچہ کسٹم کلکٹر نے تفصیل کے ساتھ دلائل دیے تھے۔ یہ واضح نہیں ہے کہ اس فیصلہ میں دلائل کے معاملہ میں فیصلہ کی کس طرح تردید کی گئی لیکن ایک امتیازی صورت یہ تھی کہ پہلا معاملہ حکومت کے محکمہ کے متعلق تھا جب کہ دوسرے معاملے میں ٹریبیونل زیر غور معاملہ کے آخری مرحلہ پر عمل کر رہا تھا مگر بہترین طریقہ عمل یہ ہوگا کہ فیصلہ کرنے والی جماعت کو خود اپنے دلائل دینے چاہئیں بلا محال اس امر کے کہ تحقیق مقتدر نے دلائل دیے ہیں ایک بالا مقتدر تحقیق مقتدر کے دیے ہوئے دلائل

سے اتفاق کر سکتا ہے مگر یہ ضروری نہیں کہ اس کے دیے ہوئے جملہ دلائل سے اتفاق کرے۔  
 جہاں تہمتی مقدمہ نے خود دلائل نہ دیے ہوں یا بہم اور مختصر دلائل دیے ہوں اس پہلی مقدمہ  
 نے اس کو صرف بحال کر دیا ہو تو پہلی مقدمہ کا ایسا حکم یقیناً ناقص ہوگا۔ جھگت راجہ بنام ہند کی  
 یونین میں مرکزی حکومت نے کافی رعایت قواعد کے قاعدہ ۵۵ کے تحت عمل کرتے ہوئے یہی تہمتی  
 حکومت کے اس حکم کو بحال رکھا جس کے ذریعہ اپلائٹ کی اسٹیناس کے انٹنس کی درخواست منظور  
 کر دی گئی تھی اور حکومت نے دلائل نہیں دیے تھے، دلائل نہیں دیے تھے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ  
 دیا کہ ”وزارت کے پاس ایک مخصوص فارم یا طریقہ ہے جس کو نظر ثانی کی درخواست کو نامنظور کرنے  
 میں اختیار کرنا پڑتا ہے۔“ اس حکم کو رد کرتے ہوئے اودایم۔ بی۔ اینڈ سٹریڈ کے معاملے میں کثرت  
 رائے سے دیے ہوئے فیصلہ سے اختلاف کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ ”جب تہمتی مقدمہ  
 نے خود کوئی دلائل نہیں دیے ہیں اس کے کامیاب درخواست دہندہ پُرانہ پٹہ دار تھا۔ [جو دلیل  
 عدالت کی رائے میں کوئی معنی نہیں رکھتی تھی] اور نظر ثانی کرنے والے مقدمہ نے اس وجہ پر بھی  
 غور نہیں کیا تو عدالت کو نظر ثانی کرنے والے مقدمہ کے حکم کو بحال رکھنے یا اس کو نامنظور کرنے  
 کے لیے دلائل تاریکی میں تلاش کرنے پڑتے۔ مگر جہاں واقعات اتنے واضح ہوں کہ استغاثی عمل کے  
 وجوہ بالکل ظاہر ہوتے ہوں اور ان پر اعتراض کا کوئی اسکان نہ ہو سکتا ہو تو ہو سکتا ہے کہ دلائل  
 نہ دینے کا اس کا رد وائی کو باطل نہ کرے۔“

ایسی صورت میں بھی جب پہلی مقدمہ تہمتی مقدمہ کے حکم کی تائید کرتا ہو اس کو دلائل دینے  
 چاہئیں کیونکہ تہمتی مقدمہ کے دلائل کچھ معقول اور کچھ غیر معقول ہو سکتے ہیں پہلی مقدمہ کے لیے  
 لازم ہے کہ نگران ہی کسی حکم پر فیصلہ دیے ہوئے دلائل ظاہر کرے بلحاظ اس کے کہ تہمتی مقدمہ نے  
 دلائل دیے ہیں یا نہیں۔ اس اصول کو سپریم کورٹ نے متعدد معاملات میں دہرایا ہے۔ ٹی، آئی  
ٹی، بنام واپچند و کمپنی میں آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل نے آمدنی ٹیکس افسر کی رائے سے اتفاق  
نہیں کیا۔ لیکن بغیر کوئی وجہ دیے ہوئے اس نے زیر تفتیش شخص کے دعویٰ کو جزو منظور کر لیا،  
فیصلہ یہ کیا گیا کہ ٹریبونل کو اپنے دلائل کا ظاہر کرنا لازم تھا۔

نیز پیگنر شوگر مینس بنام ششیام سنگھ رحمن رحمن والا، میں مرکزی حکومت نے کمپنی ایکٹ کی دفعہ

۱۱۱ (۳) کے تحت کمپنی کے ڈائریکٹروں کے متعلق ایہ کے حق میں حصوں کی منتقلی کو رجسٹری کرنے سے انکار کرنے کے خلاف دائر کی ہوئی اپیل منظور کر لی۔ کمپنی کے کیفیت نامہ انجنس کے تحت ڈائریکٹروں کو حصوں کی رجسٹری کرنے سے انکار کرنے کا مطلقاً اختیار تیزی تھا اور ان پر ایسا کرنے کی وجہ ظاہر کرنے کی کوئی پابندی نہ تھی۔ جب وہ معاملہ سپریم کورٹ کے سامنے دفعہ ۱۳۶ کے تحت آیا تو عدالت نے مرکزی حکومت کے حکم کو رد کر دیا اس بنا پر کہ اپیل کی سماعت کرنے والے افسر نے دلائل نہیں دیے تھے۔ عدالت نے حکم دیا کہ مرکزی حکومت مکرر ہو جب قانون سماعت کرے۔

مجموعی طور سے غور کرنے پر معلوم ہو گا کہ دلائل دینے کے موضوع پر موجودہ صورت حال بہ نسبت سابقہ صورت کے زیادہ اطمینان بخش ہے لیکن اب شاید وقت آگیا ہے کہ قانونی طور سے بظاہر عدالتی مقتدران کے لیے دلائل دینا لازمی امر تجویز کر دیا جائے۔ جیسا کہ انگلینڈ میں کیا گیا ہے۔

اس زمرے میں سماعت کی کارروائی کو مرتب کرنے کے متعلق عدالتی کوشش بھی آتی ہے یہ ایک اہم امر ہے کیونکہ جب تک کارروائی کا ریکارڈ پوری طور سے مرتب نہ کیا جائے بالا مقتدران یا عدالتوں کے سامنے اپیل دائر کرنے کا حق پوری طور سے موثر نہیں ہو سکتا۔ اس سلسلہ میں ایک معاون بندوبستی افسر کی مغربی بنگال حصول جائیداد ایکٹ ۱۹۵۳ کے تحت کی ہوئی کارروائی کے متعلق سپریم کورٹ کا مندرجہ ذیل بیان توجہ طلب ہے :

”اس کے حکم سے معلوم ہوتا ہے کہ فریقین نے اس کے سامنے گواہان پیش کر کے زبانی شہادت گزاری مگر اس نے اس کارروائی کا کوئی ریکارڈ مرتب نہیں کیا۔ لہذا کوئی شخص صحیح طور سے یقین نہیں کر سکتا کہ گواہان نے کیا اظہار دیا جو اس قدر جس کا ذکر حکم میں کیا گیا ہے۔ یہ نہایت ہی غیر اطمینان سورت ہے۔ پیش کی ہوئی شہادت کا ریکارڈ رکھنا کسی مخصوص قاعدہ سے مطلوب نہیں ہے مگر اس کو بھی فراموش نہیں کرنا چاہیے کہ تحقیقات میں صادر کیا ہو احکم مقرر اپلی مقتدر یا عدالت کے سامنے اپیل کیے جانے کے تابع ہے۔ اپیل پیدا ہونے والے اطمینان طلب واقعات اور زیر قانونی مسائل کی بنا پر دائر کی جا سکتی ہے۔ لہذا ظاہر ہے کہ اپیل کا مقصد یہ ہے کہ ریج رسیدہ شخص کو واقعی اور ممکن دائر میں سکے۔ ایسی اپیل کے واقعی موثر ہونے کے لیے ریج رسیدہ شخص

کو اس قابل ہونا چاہیے کہ وہ اپنی مقتدر کے سامنے ابتدائی مقتدر کے حکم کے بجا ہونے اور اس کے دیے ہوئے دلائل کے صحیح ہونے پر رائے زنی کر سکے اور ظاہر ہے کہ ایسا اطمینانی طور سے نہیں ہو سکتا جب تک کہ فریق اس مواد سے آگاہ نہ ہو جس کی بنا پر ابتدائی مقتدر نے نتائج نکالے اور جب تک حکم میں دلائل نہ دیے گئے ہوں۔ واقعہ یہ ہے کہ ٹریبونل کے حکم پر عموماً کالمیائی کے ساتھ اعتراض نہیں کیا جاسکتا جب تک وہ مواد جس پر اس نے فیصلہ مبنی کیا ہو اپنی مقتدر کے سامنے نہ رکھا جائے نہ رکھا جائے۔ لہذا قانون سے دیے ہوئے اپیل کے حق کو واقعی متاثر بنانے کے لیے ظاہر ہے کہ ریکارڈ کا متب کرنا اتنا ہی ضروری ہے جتنا کہ مدلل حکم صادر کرنا، ہمارے اس کہنے سے یہ غلط فہمی نہیں پیدا ہونی چاہیے کہ اس کو عدالتوں کے لیے شہادت قلم بند کرنے سے متعلق مفروضہ طریقہ کار اختیار کرنا چاہیے بلکہ اس کو کچھ ایسے قسم کا نکارہ متب کرنا چاہیے جس سے اپیلی مقتدر کو اس مواد کا اندازہ ہو جائے جو اس انفسر کے سامنے تھا اور جس کو اسے اپیل میں بغیر مطالعہ پر توجہ دینے میں استعمال کرنا۔

## محکمہ فیصلہ

مدیرِ عمل انتظامی عمل سے ایک اہم صورت میں مختلف ہے۔ جبکہ عدلیہ کو صرف فیصلہ کرنے کا عمل سپرد کیا گیا ہے۔ ایک منظم انفعالی عمل اپنے دیگر انتظامی فرائض کے ساتھ ساتھ انجام دیتا ہے۔ [بجز اس صورت کے جہاں ماہرانہ جماعتیں محض فیصلہ کرنے کے لیے قائم کی گئی ہوں مثلاً آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل] اگر ایک منظم کو اپنے فرائض اس کو سپرد کیے ہوئے دیگر امور کے ساتھ ساتھ انجام دینا ہے تو اس کو محکمہ کے اندر ماتحتان سے امداد لینا ضروری ہو جاتا ہے اسی صورت میں فیصلہ کو محکمہ فیصلہ کہتے ہیں کیونکہ مجموعی طور سے فیصلہ متعلقہ محکمہ کا دیا ہوا ہوتا ہے۔ محکمہ فیصلہ کی صورت اس وقت پیدا ہوتی ہے جب حکومت یا کسی ایجنسی یا محکمہ یا مختلف قسم کے امور انجام دینے والے محکمہ کے سربراہ کو اختیار عطا کر دیا گیا ہو مگر اسی صورت میں نہیں جب کسی مقتدر کا خاص طور سے فیصلہ کرنے کے لیے تقرر کیا گیا ہو۔ اولاً یہ ممکن ہے کہ یہ معلوم ہو سکے کہ واقعی فیصلہ کرنے والا کوئی انفسر تھا کیونکہ فیصلہ حکومت یا محکمہ یا انتظامی ایجنسی کا دیا ہوا متصور ہوتا ہے۔ دوم ممکن ہے کہ فیصلہ کرنے کا عمل منقسم ہو۔ یعنی سماعت ایک شخص کرے اور فیصلہ دوسرے شخص۔

بہت قبل یعنی ۱۹۱۴ء میں انجینڈ کے مشہور مقدمہ لوکل گورنٹ بورڈ بنام ایس میں

حکومت کے محکمے کے دیے ہوئے فیصلے کے خلاف ایک نذر یہ کیا گیا تھا کہ تعدتی انصاف کی تکذیب ہوئی کیونکہ متعلقہ شخص کو معاملے پر فیصلہ دینے والے افسر کے سامنے حاضر ہونے کی اجازت نہیں دی گئی تھی۔ اس معاملہ میں ایک بار وکونسل نے ایک مکان کو چند کرنے کا حکم دیا تھا کیونکہ وہ انسانی رہائش کے قابل نہ تھا۔ مالک مکان نے حکومت کے محکمہ لوکل گورنمنٹ بورڈ کے سامنے اپیل کی کہ ایک عوامی مقامی تحقیقات کی گئی، تحقیقات کرنے والے انسپکٹر نے اپنی رپورٹ بورڈ کو پیش کی اور بورڈ نے اپیل نامنظور کر دی۔ تب مکان مالک معاملہ کو عدالت کے سامنے لے گیا اور ایک نذر یہ کیا کہ اس کو منصفانہ سماعت کیے جانے سے محروم رکھا گیا تھا، کیونکہ اس کو وائس فیصلہ دینے والے افسر کے سامنے حاضر ہونے کی اجازت نہیں دی گئی تھی۔ جڈس آف لارڈس نے اس نذر کو نامنظور کر دیا۔ ایک امر جس نے عدالت کو متاثر کیا یہ تھا کہ حکومت کے محکمے کو اختیار عطا کرنے سے پارلیمنٹ کی یہ نیت ضرور رہی ہوگی کہ محکمہ اپنے حسبِ معمول طریقے سے عمل کرے گا۔ اور لہذا اینٹر عدالتی طریقہ کار اختیار کیے ہوئے اپنا فیصلہ دینے کے قابل ہو گا لارڈ چینسلر لارڈ ہلٹین نے کہا:

”دیگر وزیروں کی طرح بورڈ کا سربراہ وزیر بھی براہِ راست پارلیمنٹ کے سامنے ذمہ دار ہوتا ہے۔ اس کو سپرد کیے ہوئے کام کی بہت زیادہ قدر ہے سچ کے طریقہ عمل سے متعلق طریقہ اختیار کرتے ہوئے وہ اپنے کارکنان سے امداد لینے کے لیے صرف آزاد ہی نہیں ہے بلکہ اس کو ایسا مجبور کرنا پڑتا ہے، لہذا بورڈ کو اپیل کے نشانے کے اختیار سے یہ مراد نہیں ہے کہ بورڈ کا کوئی مخصوص افسر اپیل کا فیصلہ کرے“

اس طرح کے فیصلے کا اثر دو طرح سے پڑا:

(۱) یہ ضروری نہیں ہے کہ محکمہ کے اندر اس شخص کی شناخت کی جائے جس نے کسی مخصوص معاملہ میں فیصلہ دیا ہو، محکمہ اس معاملے کو اسی طریقِ معمول سے برتا ہے جس طرح وہ دیگر انتظامی امور پر عمل کرتا ہے۔

(۲) تحقیقات باساعت کرنے والا ایک شخص ہو سکتا ہے اور فیصلہ دینے والا دیگر شخص۔ یہ ضروری نہیں کہ فیصلہ کرنے والا افسر خود متعلقہ شخص کی سماعت کرے۔ یہ طریقہ کار عدالتی عمل اور نفاذ ہر عدالتی عمل کے درمیان فرق کو واضح طور سے ظاہر کرتا ہے۔ عدالتی عمل کی صورت میں

جج خود سماعت کرتا ہوا فیصلہ دیتا ہے۔ اس کا تقرر فریقین کے درمیان نزاع کو فیصلہ کرنے کے لیے کیا جاتا ہے اور اس کا فیصلہ خود اسی کی ذاتی رائے پر مبنی ہوتا ہے۔ وہ شہادت سننا ہے گواہان کے طریقہ انہما کو دیکھتا ہے اور اپنے نتائج کمال کو فیصلہ کر دیتا ہے۔ پورا مواد جس کی بنا پر فیصلہ دیا جاتا ہے مکمل عدالت میں پیش کیا جاتا ہے تاکہ ہر شخص اس سے واقف ہو جائے۔ بر خلاف اس کے ایک منظم کا کام منصبی صرف فیصلہ کرنا ہی نہیں ہوتا بلکہ انتظام کرنا بھی ہوتا ہے۔ اس کو مختلف قسم کے کام رہائے منصبی انجام دینے ہوتے ہیں لہذا اس کے لیے یہ ہمیشہ ممکن نہیں ہوتا کہ وہ خود سماعت کرے منظم کو اپنے فرائض کی توثیق اور مستعدی سے انجام دہی کے لیے محکمہ اور نظام کے اندر سرکاری ملازمین سے تحقیقات کرنے میں امداد ملنی پڑتی ہے اور اس طور سے فراہم کیے ہوئے مواد کی بنا پر وہ آخری فیصلہ کر سکتا ہے۔ عدالتی اور بظاہر عدالتی عمل میں ایک دیگر فرق بھی ہوتا ہے خصوصاً اس وقت جب بظاہر عدالتی عمل کو محکمہ انجام دے۔ مثلاً قائل پر مختلف افسران تعلیمی فیصلہ کے مرحلے سے قبل نوٹنگ بھی کرتے رہتے ہیں اور یہ امر نہ کو وہ بالا اس اصول کے خلاف پڑتا ہے کہ کسی چیز کو کسی شخص کے خلاف استدلال نہ کرنا چاہیے جب تک اس شخص کو اس کی تردید کرنے کا موقع نہ دیا جائے یہ نوٹنگ کبھی متعلقہ شخص کے علم میں بھی نہیں آئیں۔ محکمہ کا فیصلہ نامزد افسر یا جماعت یا مخصوص طور سے فیصلہ کرنے کے لیے مقرر کیے ہوئے مقتدر کے فیصلہ سے مختلف طور سے کیا جاسکتا ہے کیونکہ بعد میں ذکر کی ہوئی صورت میں استعمال کیا جوا اختیار تمیزی اور کیا جوا فیصلہ لایا جوا نظریہ صراحت کیے ہوئے مقتدر کا ہوتا ہے جب کہ اول الذکر میں فیصلہ محکمہ کے ان افسران کی مجموعی کوشش کا نتیجہ ہوتا ہے جس سے ہو کر معاملے کی فائل وقتاً فوقتاً گزرتی ہے۔ اس طرح دیا جوا فیصلہ محکمہ فیصلہ کہا جاتا ہے اس مفہوم میں کہ مجموعی طور سے محکمہ کا فیصلہ اس کی مجموعی فکر کا نتیجہ ہوتا ہے۔

اسچارٹز (SCHWARTZ) محکمہ فیصلہ کو مفوض طریقے کی سماعت یا فیصلہ کہتا ہے۔ اس کے قول کے مطابق شہادت ایک تحقیقات کرنے والا شخص سننا ہے۔ دیگر احمات افسران شہادت کی چٹان میں کرتے ہیں۔ ایجنسی کے عمل کے متعدد ماہرین تحریکات کرنے اور قطعی رپورٹ تیار کرنے میں مدد دے سکتے ہیں اور ایجنسی کا ہیڈ محکمہ کے عمل پر اس قدر زیادہ استدلال کرتا ہے کہ اس کے نام سے دیے ہوئے فیصلے میں پیدا ہونے والے مسائل کا اس کو کچھ بھی علم اکثر نہیں ہوتا۔ بجائے اس کے کہ ایجنسی کا ہیڈ جس کے نام سے فیصلہ دیا جاتا ہے خود عمل کرے ایجنسی کے مکمل افسران عمل کرتے ہیں لہذا اس سے دو ناپسندیدہ نتائج

پیدا ہوتے ہیں سماعت کی اہمیت میاں سے گرجاتی ہے اور فیصلہ گنہام شخص کا کیا ہوا ہوتا ہے ایسی موت میں قدرتی انصاف سے جہاں کیے ہوئے متعدد دستخطات کمزور پڑ جاتے ہیں اور متعلقہ شخص کو موقع نہیں ملتا کہ وہ اس کے خلاف ظاہر کی ہوئی کسی رائے کی تردید کر سکے، برخلاف اس کے جیسا کہ ڈیویس نے کہا ہے ممکنہ فیصلے کی مضبوطی مجموعی عمل کی فیصلت سے اندرونی روک اور توازن سے مملکت مونسوٹا بر ماہرین کی امداد باہمی سے اور نسبتاً فراہم عمل کو کم خواہ پائے والے عمل کو سپرد کرنے سے تاکہ اعلیٰ افسران کی فکر اور ان کے علم سے فائدہ اٹھانے سے پیدا ہوتی ہے۔

ان موافق پہلوؤں کے باوجود ممکنہ فیصلے کے اصول سے دو غیر موافق صورتیں بھی پیدا ہوتی ہیں پہلی فیصلہ کرنے والا افسر گواہان کے طریقہ اختیار کو نہیں دیکھ سکتا لہذا کسی گواہ کی شہادت پر استدلال کرنے کے متعلق رائے نہیں کر سکتا تاکہ اس کو اپنے نظریہ کو تسلیم کرنے کے لیے راضی کر سکے۔

امریکیوں پر عام معمول ہے کہ بجائے اس کے کہ قطعی فیصلہ کرنے کا آخری اختیار رکھنے والا ایجنسی کا اعلیٰ ممبر سماعت کرے، سماعت کرنے والے افسران سماعت کرتے ہیں۔ موجودہ زمانے کے انتظامی عمل کے لازم ہونے اور اس کی کمزوری کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنے کی غرض سے امریکی انتظامی طریقہ کار ایکٹ ۱۹۴۶ء نے فیصلہ دینے کے عمل کی مضابطہ بندی کرنے کے لیے متعدد دستاویز کی ہیں۔ لہذا جب ایجنسی کا اعلیٰ فیصلہ کنندہ افسر شہادت کی سماعت کی کارروائی میں خود صدارت نہ کرے تو سماعت کرنے والے افسر پر لازم ہے کہ ایسا ابتدائی یا سفراتی فیصلہ کرے جس میں ریکارڈ سے پیدا ہونے والے جملہ اہم واقعاتی قانونی اور اختیاری تمیزی کے مسائل پر اپنی رائے اور اپنا نتیجہ اور اس کے وجوہ دیے گئے ہوں یا ایسی تجویز کے تحت جہاں کسی گواہ کے طریقہ انہار کی اہمیت ہو وہاں سماعت کرنے والے افسر کو وجوہ ظاہر کرنے ہوتے ہیں کہ اس نے کسی خاص گواہ کے انہار کو کیوں زیادہ اہمیت دی اور کیوں اس پر زیادہ اعتماد کیا۔ اس امر سے فیصلہ کنندہ مقتدر ریکارڈ کی بنا پر معاملے کے متعلق خود اپنی رائے قائم کر سکتا ہے۔ وہ ایکٹ یہ بھی تجویز کرتا ہے کہ قبل اس کے کہ سماعت کرنے والا افسر اپنی رپورٹ دے اور فیصلہ کنندہ مقتدر قطعی فیصلہ کرے فریقین کو اپنے بیانات تحریری داخل کرنے کا موقع ہوگا۔ مزید یہ کہ اس ایکٹ نے سماعت کرنے والے افسران کی غیر جانبداری اور ان کے ایجنسی کے اثرات سے آزاد رہنے کا تین کی غرض سے بھی تجاویز کی ہیں۔

انجینڈ میں بھی مستحکم معمول ہے کہ جب کسی وزیر کو فیصلہ کرنے کا اختیار عطا کیا گیا ہو تو فیصلہ کرنے کے لیے متعلقہ مواد حکم کے پاس کے باہر کے انسپکٹر ان کی کی ہوئی تحقیقات کے ذریعہ فراہم کیا جاتا ہے۔ ان کی غیر جانبداری پر زور دیتے ہوئے فرینک کیٹی نے سفارشات کی کہ ان کو لارڈ چیمپسلر کے ذریعہ قابو کر دینا چاہیے۔ اس کیٹی کی رائے تھی کہ انسپکٹر کی رپورٹ میں شہادت کا خلاصہ۔ واقعات پر اس کی رائے اور وزیر کے قطعی فیصلہ کے لیے سفارشات ہونی چاہئیں۔ سفارشات کی اس وجہ سے ضرورت ہوئی کہ انسپکٹر ابتدائی شہادت سننا ہے۔ اس کیٹی نے یہ بھی تحریک کی کہ انسپکٹر کی رپورٹ کو شائع کرنا چاہیے اور اس کی نقول فریقین کو دینی چاہئیں تاکہ وہ انسپکٹر کے سامنے اس کی رپورٹ میں کسی غلطی کو صیح کرنے کی عرضداشت پیش کر سکیں۔ یہاں ارجح کے معاملے پر توجہ دلانا مناسب ہو گا جس میں ہاؤس آف لارڈس نے قرار دیا تھا کہ انسپکٹر کی اس رپورٹ کے مندرجات کا انکشاف نہ کیا جانا جس پر قطعی فیصلہ مبنی تھا، قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں کرتا۔

منہ میں حکومتی حکم کے بظاہر عدالتی اختیار کے متعلق پہلا امر قابل توجہ یہ ہے کہ یہ سوال کہ افسران کا کوئی سا طبقہ کسی مخصوص معاملہ کا فیصلہ کرے گا مرکزی حکومت کے لیے صدر کے بنائے ہوئے اور ریاستی حکومت کے لیے گورنر کے بنائے ہوئے کام کے طریقوں کے قواعد پر منحصر ہے۔ لہذا کسی حکم کو دیے ہوئے عدلیہ اختیار کی ضابطہ بندی دیگر انتظامی امور کی طرح طریقہ کار کے قواعد کے ذریعہ کی جاتی ہے۔ بسا اوقات متعلقہ موضوعہ قانون ایسے عمل کی نامزد افسران کو تفویض کیے جانے کی تجویز کرتا ہے۔ دویم انفصالی عمل کی تقسیم یعنی ایک شخص کا سماعت کرنا اور دوسرے کا فیصلہ کرنا) سے بھی اکثر کام لیا جاتا ہے۔ لہذا کسی سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی میں تادیبی مقدمہ عموماً ایک تحقیقاتی افسر کا تقرر تحقیقات کرنے کے لیے کرتا ہے۔ جو ایک معاملے کے دستور کی دفعہ ۳۱۱ کے تحت سرکاری ملازم کے خلاف کارروائی میں تادیبی مقدمہ نے خود کبھی تحقیقات نہیں کی۔ تحقیقاتی افسر حکم کے اندر سے لیا جاسکتا ہے یا مرکزی جینینس (VEGILANES) کیٹشن جس کے ساتھ حکماء تحقیقات کے لیے کثرت مشتمل ہوتے ہیں لیا جاسکتا ہے۔ ان کثرتوں کا تقرر ہند کی انتظامیہ یا عدلیہ خدمات کے افسران میں سے کیا جاتا ہے تحقیقات کے بعد تحقیقاتی افسر اپنا فیصلہ دیتا ہے اور اس کے وجوہ ظاہر کرتا ہے اس کے بعد ریکارڈ کی تادیبی مقدمہ کے پاس بھیجا جاتا ہے۔ اور ہو سکتا ہے کہ وہ تحقیقاتی افسر کے فیصلے سے اتفاق نہ کرے۔ ریکارڈ کی جانچ کرنے میں مقدمہ کی مدد اس کے ماتحتان کرتے ہیں لیکن مقدمہ سے توقع



نہیں کی جاتی کہ وہ انکی صلاح پر آنکھ بند کر کے اعتماد کرے۔ اگر صرف حقیقت سنا دینی ہو تو مزید ضابطہ کو اختیار کیے بغیر حکم صادر کیا جاسکتا ہے۔ اگر کوئی سنگین سزا جیسے برطرفی، علیحدگی یا رتے میں تنزلی عائد کرنی ہو تو ملزم افسر کو وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس دینی پڑتی ہے اور اس کے ساتھ تحقیقاتی افسر کی رپورٹ اور فیصلے کی نقل منسلک ہوتی ہیں۔ لہذا اگرچہ سماعت ایک شخص کرتا ہے اور فیصلہ دوسرا شخص کرتا ہے پھر بھی بد اطواری کے الزام کے ملزم افسر کے لیے کافی طریقہ کارانہ تحفظات مہیا کر دیے گئے ہیں۔

اگرچہ دفعہ ۳۱۱ کے تحت تادیبی کارروائی میں قدرتی انصاف کے اصولوں کے بموجب تحقیقات کی رپورٹ کا متعلقہ شخص کو دیا جانا مطلوب ہو سکتا ہے پھر بھی ایک دیگر صورت میں یہ طے پایا کہ اگر ایسا نہ کیا گیا ہو خصوصاً جب رپورٹ نہ مانگی گئی ہو تو قدرتی انصاف کی خلاف ورزی نہیں ہوتی۔

سیریش کوشی جارج نام کیرالائیونیورسٹی، میں یونیورسٹی نے ایک طالب علم کے خلاف امتحان میں بیجا افعال کے ارتکاب کے الزام میں تحقیقات کی۔ تحقیقات وائس چانسلر کے جوقلمی فیصلہ کرنے والا مقدمہ تھا، تقریر کیے ہوئے شخص نے کی۔ تحقیقات کے بعد وائس چانسلر نے وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس دی۔ رپورٹ کی نقل مانگی گئی اور نہ وہ دی گئی۔ طالب علم کے اس مذکور کو رپورٹ اس کو ملنی چاہیے تھی نامعلوم کرتے ہوئے عدالت نے کہا:

”معلوم ہوتا ہے کہ دفعہ ۳۱۱ کی تجاویز سے خصوصاً جیسی کہ وہ ترمیم کے قبل تھیں چند طبقات میں ایک غلط فہمی پیدا ہو گئی ہے کہ تادیبی کارروائی میں دو تحقیقاتیں ہونی چاہئیں ایک وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس سے قبل اور دوسری اس کے بعد۔ قدرتی انصاف کے اصولوں سے ایسا کرنا مطلوب نہیں ہے۔ قانون ایسے طریقہ کار کی تجویز کر سکتا ہے اور نہیں بھی کر سکتا ہے۔ اگر قانون نے وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس کی تجویز کر بھی دی ہو پھر بھی اس سے یہ مراد نہیں ہے کہ اس رپورٹ کی نقل جس کی بنا پر وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس جاری کی گئی متعلقہ شخص کو مہیا کر دی جائے یا اس کے بعد دوسری کارروائی

کی جائے

سریش کوشی میں اختیار کیے ہوئے نظریہ کے خلاف نظریہ کا اجماع کیسواٹس بنام مہند میں ملتا ہے۔ اس معاملہ میں مرکزی حکومت نے صنعتوں کی ترقی اور ضابطہ بندی (ایکٹ کی دفعہ ۱۵ کے تحت ملس کے امور کی تفتیش کرنے کے لیے ایک تفتیش کمیٹی کا تقرر کیا۔ کمیٹی نے ملس کو مناسب موقع دینے کے بعد رپورٹ حکومت کو پیش کی مگر رپورٹ کی نقل ملس کو نہیں دکھائی گئی۔ اس رپورٹ کی بنا پر ملس کا انتظام اس ایکٹ کی دفعہ ۱۸ (الف) کے تحت حکومت نے اختیار کر لیا۔ حکومت کی رائے میں ملس کی مصنوعات میں کافی کمی ہوگئی تھی اور موجودہ اقتصادی حالات کو مد نظر رکھتے ہوئے اس امر کے حق میں حق بجانب ہونے کی حکومت کو کوئی وجہ نہیں معلوم ہوئی۔ عدالت نے طے کیا کہ دفعہ ۱۸ (الف) کے تحت عمل کرنے کے قبل قدرتی انصاف کے مطلوبات کو پورا کرنا چاہیے تھا اور ملس کی سماعت کرنا ضروری تھا مگر عدالت ایسے تغیر پذیر اصول کو قائم کرنے کے لیے تیار نہیں تھی کہ تحقیقاتی افسر کی رپورٹ کا متعلقہ شخص پر انکشاف کرنا ضروری نہیں ہے۔

۱۰ آیا رپورٹ دی جائے یا نہیں ہر ایک معاملہ کے مخصوص حالات پر منحصر ہے۔ زیر غور معاملہ میں عدالت مطمئن تھی کہ کمیٹی کی رپورٹ کا انکشاف نہ کرنے سے ملس کو کوئی مضرت نہیں پہنچی کیونکہ اس کو انتظام اختیار کرنے کے خلاف حکومت کے سامنے اپنا نظریہ پیش کرنے کا کافی موقعہ مل گیا تھا۔

گلاٹلی ناگیشور راؤ، بنام اے۔ پی۔ ریاستی نقل و حمل کارپوریشن، میں فیصلہ حکم نہ فیصلے کے جواز پر شک ظاہر کرتا ہے۔ اس معاملہ میں ایک موٹر راستہ کے قومیانے کا سوال پیدا ہوا۔ نقل و حمل کاروبار ادارے کی تیار کی ہوئی قومیانے کی اسکیم کو موٹر گاڑی ایکٹ کی دفعہ ۵۸ کے تحت شائع کرنا ہوتا ہے اور اس کے ذریعہ متاثر ہونے والے اشخاص کو ریاستی حکومت کے سامنے اسکیم کے خلاف اعتراضات داخل کرنے کا موقع دیا جاتا ہے۔ طریقہ کار کے تحت اعتراضات کی سماعت محکمہ کا سکریٹری کرتا ہے مگر قطعی فیصلہ وزیراعلا کرتا ہے، سپریم کورٹ نے تسلیم کرتے ہوئے کہ حکومت نے گورنر کے بنائے ہوئے قواعد کے بموجب اعتراض کنندہ کی سماعت کیے جانے کا موقعہ دیا مگر دوبار خلاف تین کے فیصلہ سے وزیراعلا کے حکم کو رد کر دیا،

کیونکہ سماعت اور فیصلہ کی ذمہ داری کی تقسیم سے قدرتی انصاف کی غلات درزی ہوئی تھی۔ یہ قدر داری کی تقسیم عدالتی سماعت کے لیے مضرت رساں ہے۔ کیونکہ عدالت کی رائے میں ذاتی سماعت سے متعلقہ مقتدر گواہان کے طریقہ اظہار کو دیکھ سکتا ہے اور بحث کے دوران اپنے شکوک دفع کر سکتا ہے اور حاضر فریقین اپنی بحث کے ذریعہ مقتدر سے اپنے نظریہ کو تسلیم کروانے کی کوشش کر سکتے ہیں مگر ایک شخص سماعت کرے اور دوسرا شخص فیصلہ دے تو سماعت یک نغول ساتھ بطورہ جاتی ہے۔“

فیصلہ کرنے والے مقتدر کو خود سماعت کرنا چاہیے امر یکہ اور انجلیڈ میں رائج معیار سے بالاتر منصفانہ معیار قائم کیا ہے۔ امر یکہ کے سپریم کورٹ نے دوسری مارگن کے معاملہ میں یہ طے کیا کہ فیصلہ کرنے والے افسر کے خود سماعت کرنے کے مطالبات سماعت کرنے والے اس افسر کے ریکارڈ سے خصوصی اور اہم معلومات منکر نہیں اور اپنے ماتحتان سے مشورہ کرنے سے پورے ہو جاتے ہیں۔ انجلیڈ میں لوکل گورنمنٹ بورڈ بنام ارجنٹ اس اصول کی نظیر ہے کہ جہاں فیصلہ کسی وزیر کو کرنا ہو وہاں ضروری نہیں کہ وہ خود فریقین کی سماعت کرے۔ سماعت اس کا افسر کر سکتا ہے۔

گلابی کے مقدمہ پر رائے زنی کرتے ہوئے ایک عالم نے کہا ہے کہ:

”یہ محض ایک خیالی امر ہے کہ وزیراعلیٰ عامی سماعت میں اتنا وقت دے سکے جو پیدا ہونے والے جملہ واقعاتی قانونی اور پالیسی کے مسائل کی تفتیش اور متعلقہ فریقین کی حاضری کے لیے درکار ہے۔ برخلاف اس کے اس معاملے کی اتنی اہمیت ہے کہ سماعت کے امر کی مکمل تفویض تحقیقات کرنے والے ماتحت افسر کو کر دینا نہایت ہی ناپسندیدہ اور بعید از قیاس امر ہے۔ لہذا عدلیہ نظریہ کہ قطعی فیصلہ کرنے کا اختیار رکھنے والے مقتدر کو خود تحقیقات کرنی چاہیے، حکومت کو دو طرفہ دشواری میں ڈال سکتا ہے مگر ایک طرف فیصلہ کرنے کے اختیار کی جو خود وزیراعلیٰ کے پاس رہنا چاہیے تفویض کر دینا اور دوسری طرف ایسا نہ کرنے سے وزیراعلیٰ کے دیگر فرائض کی انجام دہی میں خلل پیدا ہونا۔“

یہ فیصلہ حکومت کے معمول کے مطابق نہیں ہے اور اس کا اثر اس کے کام کے طریقے پر لازماً پڑے گا۔ یہ تحریک کی جارہی ہے کہ عدلیہ اس قائم کیے ہوئے اصول کا زمانہ آئندہ میں بہت سختی سے اطلاق نہ کرے گا۔ کیرالہ ہائی کورٹ نے ایک ملازمت کے معاملے میں

تحقیقات ایک انسر نے کی تھی مگر فیصلہ دوسرے نے دیا تھا یہ طے کیا کہ حلالی کے معاملے کے فیصلہ کا یہ مطلب نہیں ہے کہ شہادت قطعی فیصلہ کرنے والا انسر ہی لے۔ کیرالہ بانی کورٹ کی تیسرے کے بموجب سپریم کورٹ کا مطلب اس قاعدے سے کہ ”جو فیصلہ دے وہی سماعت کرے“ یہ ہے کہ فیصلہ دینے والی انتظامی ایجنسی کو شہادت پر غور کرنا چاہیے اور اس کے سامنے جو شہادت ہو اس کی بنا پر ایسا نتیجہ نکالنا چاہیے جو اس کی رائے میں اس سے بجا طور سے نکلتا ہو۔ اگر یہ قرار پائے کہ کسی حکم کو فیصلہ کرنے والے مقدمہ نے بغیر شہادت پر غور کے لیے صادر کیا تو وہ حکم ناقص ہوگا۔ اس اصول کو کیرالہ بانی کورٹ نے ایک دوسرے معاملے میں دہرایا۔ لیکن کلکتہ بانی کورٹ نے بحری کسم ایکٹ ۱۸۹۰ کی دفعہ ۱۸۲ کے تحت درج شدہ مال کی ضبطی کی کارروائی کے حوالہ سے فیصلہ دیا کہ معاون کلکٹر کا سماعت کرنا اور ٹی کلکٹر کا حکم صادر کرنا ناقص امتحان۔ اس عدالت کی رائے میں یہ غلط امر تھا کہ ایک انسر بطور مدد کر حکم صادر کرے جبکہ سماعت دوسرے انسر کے ہو، پنجاب کے ایک معاملے میں کلکٹر نے بحری کسم ایکٹ کے تحت ایک شخص کی سماعت کی، قبل اس کے کہ وہ فیصلہ دے اس کا تبادلہ ہو گیا۔ اس کے جانشین نے بغیر متعلقہ شخص کو سنے قطعی فیصلہ دے دیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ قدرتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی ہوئی، لہذا وہ حکم باطل تھا۔

عملیہ کو حلالی کے معاملے کو یہ خیال کر کے تسلیم کر دینا چاہیے کہ وہ اس طریقہ کار میں جہاں فیصلہ کرنے والا مقدمہ خود سماعت نہ کرے ایسی تجاویز کر کے کہ وہ ایسا ابتدائی یا سفارشی فیصلہ دے جو قطعی فیصلہ کے قبضے فریقوں کو دستیاب ہو سکے اور وہ ایسے فیصلہ کے وجوہ ظاہر کرے اور کیے جانے والے فیصلہ کے خلاف فریقوں کو وجہ ظاہر کرنے کا موقع دے۔ اصلاح کرتا ہے اور وہ اس کے لیے فیصلے کے دلائل دینے اور متعلقہ شخص کو اپنی عرضداشت پیش کرنے کا موقع دینے کو لازم کر کے طریقہ کار میں تحفظات کو زیادہ مستحکم بنانا چاہتا ہے۔ طریقہ کار میں اصلاح

۱۵ . A.I.R. 1961 . KAW 299

۱۶ . A.I.R. 1961 . 301

۱۷ . A.I.R. 1963 . COL 331

۱۸ . A.I.R. 1965 . SC PUR

گلاپلی کے معاملہ میں فیصلہ کا لفظ بہ لفظ آئندہ معاملات پر اطلاق کرنے کی بہ نسبت زیادہ بہتر طور سے عوام کی ضرورت کو پورا کر سکتی ہے۔ گلاپلی کے معاملے کے بعد زیادہ معاملات ایسے نہیں ہوئے ہیں جس سے ظاہر ہو کہ عدلیہ نے اس فیصلہ سے کس طرح ہم آہنگی پیدا کی اور جو فیصلہ دے اس کو سماعت کرنا چاہیے: کے قاعدے کے بارے میں جدید نظریہ کیا ہے۔ چند ریاستوں نے فیصلہ دینے اور سماعت کرنے کے اختیارات کو ایک ہی شخص میں مرکوز کرنے کا طریقہ کار اختیار کر لیا ہے۔

دوسرا طریقہ گلاپلی کے فیصلے کے اثرات کو رفع کرنے کا یہ ہے کہ ایک ہی فیصلے اور سماعت کے اختیارات کو منقسم کر دے ایسی صورت میں جہاں محکمہ ضروریات کے لحاظ سے ایسا کرنا درکار ہو۔

ایک دیگر طریقہ تحفظ جس پر عدالتیں غور کرنا چاہیں گی یہ ہے کہ فریقین کو مطلع کر دیا جائے کہ کس افسر نے معاملہ پر غور کیا۔ یہی قاعدہ ٹریڈنگور زبان بنام ہند میں قائم کیا گیا جہاں ایک ایکٹ کے تحت مرکزی حکومت کے اختیارات کے استعمال کے حوالے سے عدالت نے کہا کہ "ایک شخص جو حکومت کے پاس اپنے قانونی حق کے استعمال میں نزاع کا فیصلہ کروانے آتا ہے کم سے کم مستحق ہے کہ اس کو مطلع کیا جائے کہ کس نامزد افسر نے اس کے معاملے پر غور کیا۔ اس نظر پر کو اختیار کرنے سے معلوم ہوتا ہے کہ سپریم کورٹ نے ارجح کے معاملہ میں ہاؤس آف لارڈس کے قول سے انحراف کیا۔"

## متفرق اصول

سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا ہے کہ کسی ایکٹ سے تجاوز کرنے کا ہر کسی بظاہر عدالتی مقتدر کے سامنے نہیں لیا جاسکتا ہے۔ کیونکہ وہ ایکٹ کی تخلیق ہے لہذا استجاوز اختیار کے سوالات اس کے دائرہ اختیار سے باہر ہیں۔ آبادانی کورٹ نے اس اصول کا قواعد پر اطلاق کرتے ہوئے فیصلہ دیا کہ ٹیکس

۱۔ 1811 S. C. 1967 A. I. R. 1099. S. C. 1963. A. I. R.

۲۔ 862. S. C. 1971. A. I. R.

۳۔ 471. S. P. C. (25) 1970. A. I. R. 1302 S. C. 1970. A. I. R.



اور یہ کہ طریقہ کار کے قواعد کا اطلاق صرف ان معاملات پر ہو سکتا ہے جن پر ان کو قانون ساز نے واضح طور سے قابل اطلاق کر دیا ہو اور یہ کہ ان کارروائیوں کے حوالہ سے جن پر ان کا اطلاق واضح یا معنوی طور سے نہ کیا گیا ہو، ان قواعد کا اطلاق ماثلت کی بنا پر نہیں کیا جاسکتا۔  
سیٹا ڈیوی بنام اٹارو میں یہ قرار پایا کہ میناڈ ایکٹ کی دفعہ ۱۸۲ کا اطلاق خاتمر زینڈاری ایکٹ کے تحت ٹریبیونل کے سامنے کارروائی پر نہیں ہوتا ہے، کیونکہ وہ ایک مخصوص ایکٹ ہے اور اس کے تحت نزاعات کا فیصلہ ٹریبیونل کرتا ہے نہ کہ عدالتیں۔ اسی طرح سپریم کورٹ نے قرار دیا کہ میناڈ ایکٹ کی دفعہ ۱۳۰ کا اطلاق صنعتی نزاعات ایکٹ کی دفعہ ۳۳ (۲) کے تحت پیش در خواست پر نہیں ہوتا۔

بظاہر عدالتی کارروائی پر میناڈ ایکٹ کے اطلاق کے بارے میں ایک دوہم مطالعہ بکری ٹیکس کسٹمر بنام پارس ٹول انڈیا پلانٹ ہے۔ یہ، پی بکری ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۱۰ کے تحت بکری ٹیکس کی تشخیص کے خلاف نگرانی کی درخواست ہائی کورٹ میں اٹھارہ ماہ کے اندر دی جاسکتی ہے۔ زیر غور معاملہ میں رسپانڈنٹ نے متعدد بکری ٹیکس مقدمہ کے سامنے داد رسی حاصل کرنے کی کارروائی کے بعد نگرانی کی درخواست قانونی میناڈ گزرنے کے بعد دی۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا قانونی میناڈ میں سے بکری ٹیکس مقدمہ لان کے سامنے کی ہوئی کارروائی میں صرف کی ہوئی مدت مہیا کر دینی چاہیے یا نہیں۔ ہائی کورٹ نے کثرت رائے سے دیتے ہوئے فیصلہ کی بنا پر اس سوال کا جواب اثبات میں دیا یہ قرار پایا کہ اس مسئلہ کو میناڈ ایکٹ کی دفعہ ۱۳ (۲) کے تحت پالیسی کی بنا پر طے کرنا چاہیے۔ وہ دفعہ تجویز کرتی ہے کہ ”میناڈ کی مدت کا شمار کرنے میں وہ مدت مہیا کر دی جائے گی جس میں درخواست دہندہ کا دیگر دیولنی (civil) کارروائی کو مستعدی کے ساتھ ابتدائی یا پہلی یا نگرانی کا اختیار رکھنے والی عدالت میں اسی فریق کے خلاف اور اسی داد رسی کے لیے کر رہا ہو اور جہاں وہ کارروائی نیک نیتی سے ایسی عدالت میں

۱۔ 232-227. SC. 1964. A.I.R

۲۔ 43. AP- 1970. A.I.R

۳۔ 1335. SC. 1969. A.I.R. 209. SC. 1970. A.I.R. 196. SC. 1970. A.I.R

۴۔ 428. A.U. 1970. A.I.R.

کی گئی ہو جو اختیارِ سماعت کے نقص یا اسی قسم کی دیگر بنا پر اس کو برائے سماعت قبول نہ کر سکی ہو۔  
 مگر جی ٹیکس مقدمہ کے سامنے کارروائی (Civil) سول کارروائی منظور کی جاسکتی ہے کیونکہ  
 یہ اصطلاح فوجداری کارروائی کے مخالفت استعمال ہوتی ہے۔ یہ کارروائی سول حقوق کو  
 نافذ کرنے کے لیے کی جاتی ہے، مگر جی ٹیکس مقدمہ ران اگرچہ بظاہر عدالتی ماہیت کے ہیں مگر  
 عدالت کی اصطلاح کے صحیح مفہوم میں عدالتیں نہیں ہیں۔ لہذا اگر چیمبر داکٹ دفعہ ۱۴ (۲)  
 کا بجز اطلاق ان پر نہیں ہوتا اس کے تحت پالیسی کا اطلاق کیا جاسکتا ہے۔

## عام اظہارِ رائے

فی الحال ہندک انفصالی جماعتوں سے اختیار کیے جانے والے طریقوں میں بہت زیادہ اختلاف  
 ہے اور اس کے باعث انتشار پیدا ہو گیا ہے۔ قدرتی انصاف کے اصولوں کے معنی اور انکی  
 وسعت اور مختلف طریقہ کارانہ قواعد پر عدالتوں کے مابین کیے ہوئے مستثنیات اور پابندیوں  
 کے متعلق عدلیہ نظریوں میں معاملہ بہ معاملہ تغیر کی وجہ سے انتشار اور کبھی زیادہ شدید ہو گیا  
 ہے اگرچہ آزادی کے بعد متعدد معاملات بظاہر عدالتی مقدمہ ران کے انفصالی عمل کے متعلق  
 ہو چکے ہیں پھر بھی واقعہ یہ ہے کہ ابھی تک یہ دائرہ پیچیدگی اور ابہام شے پر ہے اور منصفانہ سماعت  
 کا تعین کرنے میں معاملہ بہ معاملہ اور حالت بہ حالت نظریات میں تغیرات کی وجہ سے عدالتیں  
 ابھی تک کوئی واضح رہنمائی کے اصول یا قواعد قائم کرنے میں کامیاب نہیں ہوئی ہیں۔

عدالتوں کی رائے میں قدرتی انصاف کے اصول تغیر پذیر ہونے میں اور منصفانہ سماعت کے  
 لیے کوئی معین معیار نہیں ہے اور یہ کہ جانچ کا طریقہ صرف یہ ہے کہ کسی مخصوص معاملہ میں سماعت  
 کے منصفانہ ہونے کے متعلق عدالت منبر کو مطمئن ہو مانا جاسیے۔ یہ جملہ تصورات تغیر پذیر ہیں  
 لہذا قیچہ اکثر اطمینان بخش نہیں ہوتا ہے۔ نتیجہ یہ ہے کہ بظاہر عدالتی طرز فیصلہ بہت زیادہ مبہم اور  
 پیچیدہ ہو گیا ہے اور منصفانہ سماعت کے موضوع پر کوئی واضح جانچ کا طریقہ ابھی تک نہیں ایجاد  
 کیا گیا ہے۔

جو کچھ اوپر کہا گیا ہے اس کا مطلب یہ نہیں ہے کہ مختلف اقسام کے عمل کرنے والے  
 اور مختلف اشکال اور طریقہ کار رکھنے والے کثیر العدد بظاہر عدالتی مقدمہ ران کے لیے واجب  
 طریقہ کارانہ اصول کے ارتقا میں اور ان کے عمل پر نگرانی رکھنے میں عدالتوں کے ادا کیے ہوئے رول



سے انکار کیا جا رہا ہے۔

اس موضوع پر غیر معین صورت اس وجہ سے قائم ہے کہ عدالتیں متواتر انفرادی مفاد جس کا تحفظ سخت طریقہ کا مانہ اصول کے ذریعہ ہو سکتا ہے اور ان سماجی فوائد اور انتظامی ضروریات کے درمیان جن کو بظاہر عدالتی مقتدران کے طریقہ کار کو سختی سے جانچ کرنے اور ان کے فیصلوں کو کشادگی سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کی بنا پر رد کر دینے سے معذرت پہنچے گی، توازن پیدا کرنے کی کوشش کرتی رہتی ہیں۔ ان لاتعداد صورتوں کے درمیان جو فیصلہ کے لیے پیش آتی ہیں توازن پیدا کرنا بہت دشوار امر ہے۔

باوجودیکہ عدالتیں ایسا انداز سے اپنا فرض ادا کر رہی ہیں صورت حال یہ ہے کہ قدرتی انصاف کے متعلق معیاری قانون بہت پیچیدہ ہو گیا ہے۔ اور اس میں کثرت سے غیر مطابقت اور ابہامات پیدا ہو گئے ہیں یہاں تک کہ فیصلہ کنندہ اور متاثرہ شخص کے لیے صحیح اندازہ لگانا مشکل ہو گیا ہے کہ کسی مخصوص صورت میں کون سا طریقہ کار اختیار کرنا چاہیے۔ سرکاری ملازم کو جس کے سپرد انفعالی عمل کیا گیا ہو خود یقین نہیں ہوتا کہ مختلف حالات میں کون سا طریقہ کار استعمال کیا جائے۔ ایک متاثرہ ہونے والے شخص کو بھی یقین نہیں ہوتا کہ منصفانہ طریقہ کار اختیار کیا جا رہا ہے اور آیا اس کو عدالتوں سے کوئی دادرسی مل سکتی ہے۔

اسی دوران میں عدالتیں فیصلوں کو کسی نہ کسی بنا پر رد کرتی جا رہی ہیں اور یہ امر انتظامیہ کے لیے پریشانی کا باعث ہو گیا ہے لیکن اسی دوران میں متعدد معاملات میں عدالتوں نے فیصلوں میں دخل دینے سے انکار بھی کر دیا ہے، حالانکہ ان میں اختیار کیا ہوا طریقہ کار مناسب نہ تھا۔

لہذا غور کرنا چاہیے کہ کیا یہ مناسب ہو گا یا نہیں کہ ایسی صورتوں میں رہنمائی کے لیے امریکی انتظامی طریقہ کار ایکٹ کی طرح جلد انفعالی مقتدران کے اختیار کرنے کے لیے کوئی مختصر طریقہ کار کی تجویز کرتے ہوئے قانون سازی یہ کوئی قانون وضع کرے۔ ہند کے قانونی کمیشن نے اسی قسم کی تحریک کی تھی مگر اس پر ابھی تک کوئی عمل نہیں ہوا ہے۔

ایسے قانون وضع کرنے میں بہت فوائد ہیں۔ مختصر طریقہ کار کو قائم کرنے سے فیصلہ کنندہ اور متاثرہ شخص دونوں کی رہنمائی ہوگی جس کی بہت ضرورت ہے۔ زیادہ تر فیصلہ کنندگان تربیت یافتہ قانون دان نہیں ہوتے بلکہ سرکاری ملازمین ہوتے ہیں جن کو منصفانہ ساعت کے

بات میں تغیرات کا بخوبی علم نہیں ہوتا۔ موجودہ زمانہ کے تغیر پذیر حالات جن میں کسی مناسب تینوں کے ساتھ منصفانہ سماعت کے "لوازمات" کا صحیح اندازہ نہیں ہو سکتا اچھے انتظام یا معقول انصاف کے مد نہیں ہو سکتے۔ اس دائرہ عمل میں وضاحت کی بہت ضرورت ہے۔ ایک آسان اور واضح مجموعہ قواعد فیصلہ کنندگان کے لیے بہت کارگر ہوگا اور ان کو غیر ارادی غلطیاں کرنے سے روکے گا۔ ایسے اصولوں کو قائم کرنے سے انضامی عمل منظم ہو جائے گا۔ سپر عدالتی نگرانی مستحکم ہو جائے گی، اور فرد کے ساتھ نا انصافی کا احتمال بہت کم ہو جائے گا۔ انضامی عمل کے طریقوں کی وضاحت فرد کے نقطہ نظر سے بہت زیادہ اہمیت اختیار کر لے گی اگر اس کو یاد رکھا جائے کہ عدالتیں زیادہ تر ایسے فیصلوں کے متعلق رعایتی رویہ اختیار کرتی ہیں اور بہت ہی غیر معمولی حالات میں واقعاتی یا قانونی امور پر فیصلہ دے کر ان میں مداخلت کرتی ہیں، یہ ضروری ہے کہ ایک شہری سے منصفانہ برتاؤ کیا جائے اور فیصلہ کنندگان منصفانہ سماعت کریں اور کوئی ایسا عمل نہ کریں جس سے کسی شہری کے احساس عدل کو دھکا ملے۔

یہاں یہ کہنا مناسب ہوگا کہ انجلیڈ میں فرینک کمیٹی نے فیصلہ کرنے والی جماعتوں کے کام کے طریقوں کی مکمل تحقیقات کی اور اس کی تحریک کی بنا پر متعدد اصلاحات کی گئیں۔ انضامی عمل میں کام کے طریقوں کی اہمیت کو محسوس کرتے ہوئے فرینک کمیٹی نے تحریک کی کہ فیصلہ کرنے والے جماعتوں کے کام کے طریقوں پر نظر رکھنے اور ان کی جانچ کرنے کی غرض سے ایک جماعت کا تقرر کیا جائے۔ لہذا ٹریبونل اور تحقیقات ایکٹ (TRIBUNAL ENQUIRIS ACT) ۱۹۵۷ء کے تحت ایک خود اختیار ٹریبونلوں کی کونسل فیصلہ کرنے والی جماعتوں کے کام کے طریقوں پر نظر رکھنے اور وقت فوقتاً ان کی اصلاح کے لیے سفارشات کرنے کی غرض سے قائم کی گئی۔ اس کونسل کا عمل لفظ انتظامی انصاف کے معیارات سے متعلق ہے۔ یہ کونسل ہر سال پارلیمنٹ کے سامنے اپنی رپورٹ پیش کرتی ہے۔ اس کو انتظامی فیصلوں کے متعلق شہریوں کا محافظ کہا گیا ہے۔ ہند میں بھی اسی طور کی کوشش کرنا سودمند ہوگا۔

## باب (۷)

# انتظامی اختیارات کے اختیارات

پچھلے صفحات میں کہا گیا ہے کہ لیسز فیئر: LAISSEZ FAIRE کو ترک کرنے اور موجودہ زمانہ کی ”بہبودی“ اور سماجی خدمت کی ریاست کے فلسفہ کے آغاز کے ساتھ قریب قریب سب سے پہلی ملک میں انتظامی عضو زیادہ سے زیادہ اور انجام دے رہا ہے اور اس طرح شہریوں کے حقوق میں مداخلت کر رہا ہے۔ انتظامیہ وسیع اختیارات حاصل کیے جا رہا ہے اور اس روش میں ابھی کی نہیں ہوئی ہے۔ انتظامیہ کا خاص عمل اب صرف پولیس اور سیاسیات سے متعلق نہیں ہے بلکہ وہ ضابطہ بندی اور انتظام کے متعلق وسیع امور انجام دیتا ہے۔

انتظامیہ کے مختلف امور تین زمروں میں منقسم ہیں۔ قانون سازی، بظاہر مدافعتی اور انتظامی قانون سازی کے امور کا پہلے ذکر ہو چکا ہے۔ یہاں انتظامیہ کے ان امور کا ذکر کیا جا رہا ہے جن کو انتظامی کہا جاتا ہے۔ یہ اور ان اصطلاحات کے مفہوم میں جن کا ذکر پہلے ہو چکا ہے نہ قانون سازی کے اور نہ بظاہر مدافعتی ہیں۔ مفید قانون سازی کے تحت انتظامیہ عام معاملات میں اختیار کیے جانے والے عام قواعد وضع کرنے کی کوشش کرتا ہے۔ اس کے برخلاف بظاہر مدافعتی یا انتظامی اختیارات کے تحت انتظامیہ معاملہ معاملہ مل کر ہے اور اس کے سامنے آنے والے ہر معاملہ کے متعلق رائے قائم کرتا ہے۔ بظاہر مدافعتی عمل انتظامی عمل سے کم دواہم صورتوں میں مختلف ہے۔ یعنی قدرتی انصاف کے اصولوں کا اطلاق اور مدافعتی نگرانی کا قاعدہ۔ جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے کسی مل کو بظاہر مدافعتی یا قانون سازی کہنا بہت دشوار امر ہے اور یہ امتیاز اکثر فرضی ہوتا ہے خصوصاً اس وجہ سے کہ عدالتوں نے اکثر کسی مل کو بظاہر مدافعتی کہا ہے اگرچہ متعلقہ مقدمہ کے پاس بہت وسیع اختیار تھیں۔ ابھی سوچیں کہ

بظاہر عدالتی عمل کے تصورات کے دائرہ میں لانے سے بظاہر عدالتی اور انتظامی اختیارات کے درمیان امتیاز مبہم ہو جاتا ہے مگر پھر بھی امتیاز کا وجود ہے اور متعدد معاملات میں وہ بغیر زیادہ دشواری کے معلوم ہو جاتا ہے۔

انتظامی اختیارات متعدد نوعیت کے ہوتے ہیں۔ ان کے دائرہ عمل میں ایسے معمولی امور سے لے کر جیسے پیدائش اور موت کی رجسٹری اور کاروباری عمل کی ضابطہ بندی۔ پبلک اغراض کے لیے حصول جائیداد اور عہدہ کی داخلے کے لیے کسی شخص کو حراست میں لینے تک آتے ہیں۔ انتظامی اختیارات کے دائرہ میں کسی شخص کی جائیداد کو گرفت میں لینا۔ کسی جائیداد کو بغیر متعلقہ شخص کی سماعت کیے ہوئے صحت کے مفاد میں سمار کرنا۔ تحفظ اور اخلاقیات آتے ہیں۔ انتظامیہ اختیارات کے اقسام اتنے لاتعداد ہیں کہ ان کا ذکر کرنا مشکل ہے۔ عام طور سے بیان کرتے ہوئے انتظامیہ کے انتظامی اختیارات بغیر قانون سازی کی پالیسیاں قائم کرنا ان کو مؤثر بنانا۔ اختیار تمیزی کا مختصر رکھنے والے قواعد کو عمل میں لانا۔ مبہم مہماریات یا تفویضی قانون سازی کے ذریعہ معاملہ پر معاملہ قائم کیے ہوئے مہماریات کا اطلاق کرنا آتے ہیں۔ ان جملہ اختیارات میں مشترکہ عنصر اختیار تمیزی ہے جو آجکل انتظامیہ کو بہت وسیع پیمانہ پر حاصل ہو گیا ہے۔ انتظامی قانون کا تعلق نہ صرف اختیار تمیزی کے استعمال پر قابو رکھنے سے ہے بلکہ انتظامیہ کو قانون کے ذریعہ اختیار تمیزی عطا کرنے پر قابو رکھنے سے بھی ہے۔

## قانون کے بغیر پالیسی قائم کرنا اور اس پر عمل کرنا

پالیسی قائم کرنا اور اس کو عمل میں لانا بندہ میں عملیہ کا اہم عمل ہے۔ اور اس عمل میں پدمیوی طرزِ حکم سے جو مرکز اور ریاستوں دونوں میں قائم ہے بہت سہولت ملتی ہے۔ انتظام کی ایک لازمی خصوصیت عملیہ اور قانون سازی میں قریبی شرکت کا ہے کیونکہ انتظامیہ کا وجود قانون سازی کی کثرت رائے پر منحصر ہوتا ہے۔ لہذا عملیہ عضو اپنی پالیسی قائم کرنے اور انتظامی سٹی میں قانون سازی کی خود اختیارانہ امداد پر انحصار کر سکتا ہے۔ بندہ میں انتظامی عضو کے متعلق ایک اہم قابل توجہ امر یہ ہے کہ اس کو عمل کرنے اور پالیسی کو مؤثر بنانے کے لیے قانونی اختیار کی ضرورت نہیں ہوتی۔ اس مسئلہ کی تشریح سپریم کورٹ کے معاملہ رام جاویا بنام ریاست پنجاب کے حوالہ سے بخوبی ہو سکتی ہے:

اس میں یہ واضح کیا گیا کہ کس حد تک عملیہ بغیر قانونی اختیار کے اپنے اختیارات استعمال کر سکتا ہے۔ پنجاب کی حکومت نے مدد پانے والے ریاست کے اسکولوں کے استعمال کے لیے کتابوں کو شائع۔ چھاپنے اور بیچنے کے کام کو اپنے ہاتھ میں لینے کی پالیسی اختیار کی۔ اس پالیسی کے خلاف دو اعتراضات کیے گئے۔ (۱) ریاستی حکومت کو ایسی پالیسی اختیار کرنے کا کوئی قانون اختیار یا اجازت نہیں ہے۔ (۲) یہ پالیسی اعتراض کنڈھان کے اسکولوں کے لیے کتابوں کو چھاپنے اور شائع کرنے کے بنیادی حق کی خلاف ورزی کرتی ہے۔ پہلے سوال پر سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ حکومت کے اختیارات قانون سازی کے اختیارات کے مطابق ہیں لہذا ریاستی حکومت کے عملیہ اختیارات کے ملحقہ میں وہ معاملات آتے ہیں جو ریاستی قانون سازی کے دائرہ عمل میں ہیں۔ اسی طرح مرکز کے عملیہ اختیار کے دائرہ میں مرکزی قانون سازی کی وسعت میں آنے والے معاملات آتے ہیں۔ یہ کہنے کے بعد عدالت نے عملیہ اختیار کی مہمیت کی یوں تعریف کی :-

عملیہ عمل کے ظاہری اور معنوی معنی کی ہیں اس کی کوئی جامع تعریف وضع کرنا ممکن نہیں ہے۔ عام طور سے عملیہ اختیار کے مفہوم میں وہ حکومتی افعال آتے ہیں جو قانون سازی اور عدلیہ افعال کو غارت کرنے کے بعد بچ جائیں۔ عملیہ حکومت دستور یا قانون کی تجاوز کے خلاف کبھی نہیں جاسکتی۔ لیکن جیسا کہ ہم نے پہلے کہا ہے اس سے یہ مراد نہیں ہے کہ عملیہ کو عمل کرنے کے قابل بنانے کے لیے کسی موجودہ قانون کا ہونا لازم ہے نہ کہ عملیہ کے اختیارات صرف قوانین پر عمل کرنے تک محدود ہیں۔“

مزید یہ کہ :

عملیہ عمل پالیسی قائم کرنے اور اس کو عمل میں لانے پر مشتمل ہے۔ غلام ہے کہ اس میں قانون سازی کی ابتدا کرنا۔ نظام قائم رکھنا۔ سماجی اور اقتصادی بہبودی کو ترقی دینا خارجی پالیسی قائم کرنا اور ریاست کے عام انتظام کو چلانا یا اس پر نگرانی رکھنا شامل ہیں۔ وزیروں کی کونسل کی قانون سازی کے سامنے ذمہ داری کی وجہ سے عملیہ اختیار قانون سازی کے قابو سے سبتر نہیں ہے۔ مزید یہ کہ اگر کسی کارکردگی میں رقوم کے خرچ کرنے کی ضرورت ہو تو اس کی اجازت قانون سازی سے لینا لازم ہے کیونکہ مجموعی فنڈ سے کوئی رقم بغیر ایک تصفیہ ایکٹ کے نہیں کالی جاسکتی ہے اور اگر حکومت کو کسی عمل کے لیے موجودہ حاصل شدہ اختیارات کے اضافہ میں کوئی دیگر اختیار درکار ہو تو اس کے لیے بھی مخصوص ایکٹ کو وضع کرنے کی ضرورت

ہوتی ہے۔ اگر حکومت کو کسی عمل کے لیے بنی حقوق میں دخل یا مداخلت کرنے کی ضرورت ہو تو ایسا کرنے کے لیے بھی مخصوص قانون سازی کی ضرورت پڑتی ہے۔

زیر غور معاملہ میں عدالت نے فیصلہ دیا کہ عرض دہندہ گان کے کسی قانونی حق میں نہ بنیادی حق میں کوئی مداخلت ہوئی ہو نہ وہ بنیہ کسی پابندی کے کتابوں کو چھاپنے۔ اور شائع کرنے کا کاروبار چلا سکتے ہیں ان کو کوئی قانونی حق اپنی کتابوں کو درسی کتب مقرر کرنے کا نہیں ہے۔

یہ مساز یہ اصول قائم کرتا ہے کہ عملیہ بنیہ مخصوص قانونی ضمانت کے ان جملہ امور کے متعلق عمل کر سکتا ہے۔ جو متعلقہ قانون ساز پر کے دائرہ عمل میں آتے ہیں۔ بشرطیکہ ایسا عمل کسی شخص کے قانونی حق میں مداخلت نہ کرے۔ لہذا ایک حکومت تجارتی عمل کر سکتی ہے۔ یہودی مالک سے پیمانہ کر سکتی ہے۔ تفرقات کر سکتی ہے اور بالا اخطائی جملہوں پر تفرقات کر سکتی ہے بین ان اعراض کے لیے کسی مخصوص موضوع قانون کے ہوتے ہوئے۔ مگر ایسے عمل کے لیے جو کسی شخص کے قانونی حق جیسے ذاتی آزادی کے لیے ضرورت رساں ہو قانونی اختیار کا ہونا لازم ہے۔

## قانون کے ذریعہ تنظیمی اختیار کا عطا کیا جانا

موجودہ زمانہ میں انتظامی عضو کے دائرہ عمل کے ایک بڑے جز کی قانونی بنیاد ہے۔ زیادہ تر معاملات اشخاص کے بنی حقوق۔ ان کی جائیدادیں اور ان کے کاروبار عملیہ کی قائم کی ہوئی یا ایسی سے متاثر ہوتے ہیں۔ لہذا ان پالیسیوں کو توڑنے کے لیے قانونی اختیار کا حاصل کرنا لازم ہوتا ہے۔ اکثر عملیہ کو عمل درآمد کرنے کا فعل انجام دینا ہوتا ہے۔ عمل درآمد کرنے کا فعل وہ ہے جس میں قانون کسی فرض کی انجام دہی کو اتنے معین طور سے مقرر کر دیتا ہے کہ اختیار تمیزی کے استعمال یا فیصلہ کرنے کی کوئی گنجائش نہیں رہ جاتی۔ ایسی عمل میں نزاعی امور کی تفتیش اور امتحانات کرنے کا سوال نہیں پیدا ہوتا۔

اگر ایسی صورت پیدا ہو تو وہ فعل عمل درآمد کرنے کا عمل نہیں ہوتا۔ کیہ اور اس (Keeble v. Macaulay) کے قول کے بموجب ”پبلک مقتدران اور سرکاری ملازمین سے انجام دیے جانے والے بہت افعال موضوع قوانین یا کامن لاء کے ان قواعد کی سختی سے تعمیل کرتے ہوئے انجام دیے جاتے ہیں جو ایسے واضح اور معین فرائض عاید کرتے ہیں جن میں امتحانات کرنے کی گنجائش نہیں رہ جاتی۔“ مگر موجودہ زمانہ کے انتظامی امور کی پیچیدگی کی وجہ سے عمل درآمد کرنے کے افعال کا تناسب ان افعال سے بہت کم ہے جن کو آج کل کے انتظامیہ کو اختیار تمیزی کی بنا پر کرنا پڑتا ہے۔

یہ محسوس ہو گیا ہے کہ ایک حکومت جس کی بنا صرف عمل درآمد کرنے پر مبنی ہو چکے ہوئے  
 لہذا کم سے کم ایک حد تک حکومت کے ملازمین کو اختیار دینا چاہیے کہ وہ انتخاب کر سکیں کہ وہ کب کس  
 طرح اور کہاں عمل کریں۔ بسا اوقات انتظامیہ کو ایسے عجیب و غریب امور انجام دینے پڑتے ہیں جن میں  
 عمل کرنے کے قبل واقعات کی تفتیش، انتخابات اور اختیار تیزی کو استعمال کرنا ضروری ہوتا ہے اس  
 نانا کام عام رجحان یہ ہے کہ انتظامی مقتدران کو بہت زیادہ اختیار تیزی عطا کر دینا چاہیے۔

موضوع قانون اکثر ایسے مضافیہ وضع کیا جاتا ہے کہ وہ ان صورتوں اور حالات اور ان  
 اصولوں کی وضاحت سے مراحت نہیں کرتا جس کے حوالہ سے انتظامیہ کو حاصل شدہ اختیار  
 استعمال کرنے ہوتے ہیں۔ انتظامیہ کو مختلف اغراض کے لیے عطا کیے ہوئے اختیار تیزی کی وسعت  
 اور گولوں کو واضح کرنے کے لیے کئی ہی مثالیں قانونی تجاویز کتاب قانون سے اخذ کی جاسکتی ہیں۔  
 اولاً۔ نجی جائیداد کو متاثر کرنے والی چند تجاویز کو لیجی۔ غیر منقولہ جائیداد پر دخل برائے

تصرف اور حصول ایکٹ (Acquisition of Immovable Property Act, 1947) کے تحت

۱۹۵۰ء مرکزی حکومت کو "یونین کی اغراض" کے لیے کسی جائیداد پر برائے تصرف قبضہ کرنے کا اختیار۔

دیا ہے اور اس اصطلاح کی تعریف ایکٹ میں نہیں کی گئی ہے۔ لہذا مرکزی حکومت کو کسی جائیداد پر

کسی ضرورت کے لیے جس کو وہ ضروری خیال کرے برائے تصرف دخل کرنے کا بہت وسیع اختیار

ہے۔ اس کے ساتھ ساتھ حصول آرائشی ایکٹ (Acquisition of Urban Areas Act, 1954) بھی مرکزی حکومت کو ایسی

حکومت کو نجی آرائشی کو حاصل کرنے کی غرض سے وسیع اختیار تیزی دیتا ہے۔ دفعہ ۴ کے تحت

ایک ابتدائی اظہار نامہ جاری کیا جاتا ہے کہ کسی مفاد پر کسی پبلک غرض کے لیے کسی جائیداد کی ضرورت

ہے یا ہونے والی ہے۔ دفعہ ۵ (الف) اس آرائشی میں مفاد رکھنے والے شخص کو اعتراض کرنے

اور کلکٹر کو اعتراض سننے کی تجویز کرتی ہے۔ اس کے بعد کلکٹر حکومت کو اپنی رپورٹ پیش کرتا

ہے۔ جب حکومت کلکٹر کی رپورٹ پر غور کرنے کے بعد مطمئن ہو جائے کہ کسی آرائشی کی کسی

پبلک غرض یا کمپنی کے لیے ضرورت ہے تو دفعہ ۶ کے تحت اس امر کا اعلان کیا جاتا ہے۔ ایسا

اعلان کسی پبلک غرض یا کمپنی کے لیے اس آرائشی کے ضروری ہونے کا قطعی ثبوت ہوتا ہے۔ ایکٹ

میں "پبلک غرض" کی کہیں تعریف نہیں کی گئی ہے۔ چونکہ حکومت کا اعلان پبلک غرض کے لیے

قطعی ہوتا ہے عدالتیں معاملہ کے اس پہلو پر غور نہیں کر سکتی ہیں۔ اس کا اثر یہ ہے کہ عملی طور

سے حکومت کے اختیار پر کسی قسم کا قابو نہیں رہ جاتا کہ اس آرائشی کو کس غرض کے لیے

حاصل کرنا چاہیے۔ چند حالات میں حکومت اجراض کرنے اور اس کی سماعت کی تجاویز کو ترک کر سکتی ہے اور بغیر کسی ضابطہ کے آراضی پر فوراً قبضہ کر سکتی ہے۔ معاوضہ کے متعلق پہلے مرحلو میں کلکٹر حاصل شدہ آراضی کی بازاری قیمت کا تعین کر لیتا ہے۔ اس کے بعد معاملہ کو عدالت میں لے جایا جاسکتا ہے۔

ذاتی آزادی کی ضابطہ بندی کرنے والی چند تجاویز کا ذکر اب کیا جا رہا ہے۔ ششما پنجاب عوامی تحفظ ایکٹ ۱۹۴۹ کی دفعہ ۴ (۶) ریاستی حکومت کو اختیار دیتی ہے کہ وہ کسی شخص کو شہر بدر کر دے اگر وہ مطلق ہو کہ اس کو عوامی تحفظ اور عوامی نظام کو قائم رکھنے کے لیے ضرورتاً عمل کرنے سے روکنے کی غرض سے ایسا کرنا ضروری ہے۔ لہذا علیحدہ کو کسی شخص کو شہر بدر کرنے کا اپنے داخلی اطمینان کی بنا پر اختیار ہے۔ اندرونی تحفظ کا قیام ایکٹ ۱۹۷۱ کی دفعہ ۳ کے بموجب مرکزی حکومت یا ریاستی حکومت کسی شخص کو حراست میں لینے کا حکم دے سکتی ہے اور اگر وہ مطلق ہو کہ (۱) جند کی دفاع۔ جند کے بیرونی ممالک سے تعلقات یا جند کے تحفظ یا (۲) ریاست کے تحفظ یا عوامی نظام کو قائم رکھنے یا (۳) قوم کے لیے لازمی رسد یا خدمات کو بنائے رکھنے کے لیے ضرورتاً عمل کر دینے کی غرض سے اس کو حراست میں لینا ضروری ہے۔

اب ہم اپنی توہ تجارت اور ہوپارک کی ضابطہ بندی کے متعلق چند قانونی تجاویز کی طرف متقل کرتے ہیں جن کا سہرہ کے اشتراک کی نمونہ کے سماج میں بڑھتا ہوا دائرہ ہے۔ صنعتی نزاعات ایکٹ کی دفعہ ۱۰ امر کوئی حکومت اور ریاستی حکومت کو کسی صنعتی نزاع کو مزور ٹریبونل کو فیصلے کے لیے رجوع کرنے کا اختیار دیتی ہے۔ کسی نزاع کا رجوع کیا جانا یا نہ کیا جانا حکومت کے اختیار تیزی پر منحصر ہے۔ صنعتوں کی ترقی اور ضابطہ بندی، ایکٹ ۱۹۷۱ کے تحت حکومت کو کسی صنعت کی ضابطہ بندی کرنے کے وسیع اختیارات عطا کیے گئے ہیں۔ کوئی شخص زیر قابو دائرہ میں صنعتی کا دوبارہ قائم نہیں کر سکتا۔ مجرماً کرنی حکومت کے لیے ہوئے لائسنس کے تحت موجودہ کاروبار کی گنجائش کو کافی وسعت دینے کے لیے بھی لائسنس دے کر رہے۔ اور اس سوال پر کہ آیا کافی وسعت کی گئی یا نہیں حکومت کا فیصلہ قطعی ہوتا ہے۔ اگر صنعتی کاروبار کے کرنے کی جگہ میں تبدیلی کرنی ہو تو بھی لائسنس کی ضرورت ہوتی ہے۔ چند حالات میں مرکزی حکومت کسی صنعتی کاروبار کے امور کی تفتیش کرنے کا حکم سادہ کر سکتی ہے۔ یہ سوال کہ آیا چند حالات موجود ہیں جن میں تفتیش کرنا حق بجانب ہوگا حکومت کے داخلی اطمینان پر منحصر ہے۔ تفتیش کے بعد اگر حکومت کی رائے ہو کہ اس صنعتی کاروبار کا انتظام



منعت یا عوامی مفاد کے لیے مضرت رسالہ ہے تو اس کا انتظام خود اپنے ہاتھ میں لے سکتی ہے۔ اس سے کچھ ہی کم شدید اختیار لازمی اختیاریت ۱۹۵۵ء نے مرکزی حکومت کو دیا ہے۔ اس کے تحت چند حالات میں حکومت کسی کاروبار کے متعلق ایک یا اختیار نگراں کا تعین کر سکتی ہے اور وہ نگراں ایسے امور انجام دیتا ہے جن کی صراحت کی گئی ہے۔

چند قانونی تجاویز عملیہ کو عوامی صحت، تحفظ اور اخلاق کے مفاد میں عمل کرنے کے اختیارات دیتی ہیں جن میں اشخاص کی جائیداد کو بغیر - ممانعت یا دیگر تحفظ کے پے گرفت میں لینا شامل ہے۔ یہ ریاست کے پولیس اختیارات کہے جاسکتے ہیں۔ فوری عمل ان اختیارات کو خاص غصہ ہے۔ اگر جلد عمل نہ کیا گیا تو لوگوں کے پاس ناپسندیدہ اشیاء بیچ جائے گی۔ ورنہ عوامی سلامتی اور تحفظ خطرہ میں پڑ جائے گی اور دیگر قسم کی مضرت بھی پہنچ سکتی ہے۔ گرفت کرنے کے بغیر - ممانعت کی جائے تو اس سے قانون کا بنیادی مقصد ہی فوت ہو جائے گا۔ عوامی ممانعت کے ہوئے تحفظات عملیہ کے عمل کے بعد کام میں لائے جاسکتے ہیں۔ ایسی صورت میں معاوضہ ادا کیے جانے کے متعلق دستور کی دفعہ ۳۱ سے دیا ہوا تحفظ بھی کسی شخص کے کام نہیں آسکتا کیونکہ اس دفعہ کا فقرہ ۵ (ب) اس تجویز کے معاوضہ کے فقرہ سے عوامی صحت، جان و مال کو خطرات پہنچانے کی غرض سے کیے ہوئے عمل کو مستثنیٰ کر دیتا ہے چونکہ ان اقسام کے اختیارات سے طریقہ کار اور تحفظات کا مسکن پیرا ۱۷۱ کے قانونی تجاویز کی چند مثالیں یہاں دی جا رہی ہیں۔ پولیس اختیارات کے متعلق زیادہ تر مقامات مقامی ہوتے ہیں اور ان کی بابت مقامی قانون دیکر پڑنا ہے۔ ہذا اس موضوع پر زیادہ تر مقامی قوانین ہیں۔ اقتصاد مقامی قوانین پر غور کرنا ممکن نہیں لہذا چند مرکزی موضوع قوانین کا ذکر کیا جا رہا ہے۔

چند اختیارات ڈاک کے ذریعہ مال کے نقل و حمل کے متعلق ملتے ہیں پوسٹ آفس ایکٹ کی دفعہ ۲۳ کے تحت کسی ایسے ڈاک کے بندل کو جو دھماکا خیز یا خطرناک ممانعت کا ہو یا جس میں "لوٹری" شے ہو ڈاک کے مقتدران کھول کر تلف کر سکتے ہیں یہ مزید یہ کہ وہ دفعہ تجویز کرتی ہے کہ کسی ناشائستہ شخص یا ممانعت ہی بدبودار شے کا اس طریقہ سے پتلا کر کیا جائے کہ جس کی مرکزی حکومت قواعد کے ذریعہ ممانعت دے۔ اختیارات کے بے جا استعمال کے خلاف صرف یہ تحفظ ہے کہ تصرف بے جا اور بدتمتی سے ڈاک کے سامان کو تلف کرنے پر تاوان عاید کیا جاسکتا ہے۔ مگر مشکل یہ پیش

تھی کہ جب کوئی شے تلف کردی تھی تو یہ ثابت کرنا دشوار ہو جاتا ہے کہ وہ ایکٹ کی تجاویز کی خلاف ورزی کر رہی تھی۔

عوامی تحفظ اور اخلاق کے تحفظ کے لیے تجویز کی دیگر مثال نو عمر اشخاص کے لیے مضرت رسالہ اشاعت ایکٹ ۱۹۵۷ میں ملتی ہے اس ایکٹ کے تحت ریاستی حکومت اپنے خاص قانونی صلاح کار سے مشورہ کر کے سرکاری گزٹ میں اطلاع نامہ کے ذریعہ مضرت رسالہ اشاعت کو منبٹا کرنے کا اعلان کر سکتی ہے۔ کوئی پولیس افسر اس کو کسی ایسے علاقہ میں جس پر ایکٹ کا اطلاق ہوتا ہے گرفت میں لے سکتا ہے۔ اس کے خلاف تحفظ یہ ہے کہ علیحدہ کے حکم سے۔ سچ رسیدہ شخص حکم سے ساٹھ یوم کے اندر اس حکم کی تصدیق کے لیے ہائی کورٹ میں درخواست دے سکتا ہے۔

ڈریگ اور سرکاری ادویات کے قابل اعتراض اشتہارات کو روکنے کے لیے ڈریگ اور سرکاری ادویات کے قابل اعتراض اشتہارات ایکٹ ۱۹۶۳ء میں کی ترسیم ۱۹۶۳ میں ہوئی۔ تجویز کرتا ہے کہ ریاستی حکومت کا کوئی مجاز افسر کسی ایسی دستاویز شے یا چیز کو جو اس کی رائے میں ایکٹ کی کسی تجویز کی خلاف ورزی کرتی ہو گرفت میں لے سکتا ہے۔ یہ امر اس تحفظ کے تابع ہے کہ گرفت میں لینے والا افسر گرفت کے واقعہ سے مجسٹریٹ کو مطلع کرے گا اور گرفت شدہ شے کی تحویل کے لیے اس سے حکم لے گا۔ گرفت میں لی ہوئی شے صرف عدالت کے حکم سے متعلقہ شخص کے مجرم قرار دیے جانے کے بعد تلف کی جاسکتی ہے۔

غذا میں ملاوٹ کو روکنے کے لیے غذا میں ملاوٹ کی انسداد ایکٹ ۱۹۵۶ء تجویز کرتا ہے کہ اگر کوئی غذائی شے غذائی انسپیکٹر کو ملاوٹ کی ہوئی یا غلط نام سے موسوم معلوم ہو تو وہ اس کو گرفت میں لے سکتا ہے یا اس کو اس کے بیچنے والے شخص کی محفوظ تحویل میں موقوف قانون عمل کیے جانے کے لیے چھوڑ سکتا ہے۔ اسی طرح کسی صنعت کار کے قبضے سے کوئی ایسی شے جو بظاہر ملاوٹ کے لیے استعمال کی جاسکتی ہو گرفت میں لی جاسکتی ہے۔ اس کے خلاف تحفظ یہ ہے کہ ایسی کارروائی کے وقت انسپیکٹر ایک یا دو اشخاص کو موجود رہنے کے لیے طلب کرے گا اور اس کی یا ان کی دستخطیں لے گا۔ کسی شخص کو جو بدینتی یا بے معقول وجہ کے کسی شے کو گرفت میں لے گا وہ پچھرانہ کی سزا دی جاسکتی ہے۔ مزید یہ کہ گرفت کی ہوئی شے کو جس قدر جلد ہو سکے مجسٹریٹ کے سامنے پیش کرنا ہوتا ہے اور وہ اس معاملہ میں ضروری حکم صادر کر سکتا ہے جس میں اگر شے ملاوٹ کی ہوئی نہ پائی جائے تو معاوضہ ادا کرنے کا حکم بھی شامل ہے۔ وہ ایکٹ سرکاری تجویز ساز اور مرکزی غذائی تجزیہ

سے جاپنچ کیے جانے کی تجویز بھی کرتا ہے۔

ڈرگ ایکٹ ۱۹۳۰ عوامی صحت کے مفاد میں سیاحت گرسے ہوئے یا غلط نام سے موسوم ڈرگ کے بنانے کو روکنے کی تجویز کرتا ہے۔ اس کے تحت تقرر کیا ہوا افسر کسی ڈرگ کو گرفت میں لے سکتا ہے۔ اس معاملہ میں تحفظ یہ ہے کہ گرفت میں لینے والے اسپیکٹ اس واقعہ کی جس قدر جلد ہو سکے مجسٹریٹ کو اطلاع کرے گا۔ اس کی تحویل کے لیے اس سے حکم لے گا۔ اور اس ڈرگ کی ماہیت کی تجزیہ ساز اور مرکزی ڈرگ تجزیہ خانہ سے جاپنچ کیے جانے کی بھی ایکٹ تجویز کرتا ہے۔

وبائی امراض کو پھیلنے سے روکنے کے لیے دلی میونسپل کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۰ کی دفعہ ۳۷ تجویز کرتی ہے کہ جب کسی جھوٹری یا مکان کو سمار کر ناکشنہ کی رائے میں ضروری ہو تو وہ تحریری نوٹس کے ذریعہ مالک کو اس کو صحت کی ہوئی مدت کے اندر سمار کرنے کا حکم دے سکتا ہے۔ اگر ان کی سماری کی نوری صورت ہو تو وہ مالک سے ان کو فی الفور سمار کرنے کے لیے کہہ سکتا ہے یا کم سے کم چھ گھنٹوں کی نوٹس دے کر اس کو خود سمار کروا سکتا ہے۔ اس دفعہ کے تحت کشنہ اپنے اختیار تہیزی کی بنا پر اس شخص جس کو ایسی سماری سے کافی نقصان پہنچا ہو مساو غنہ دے جانے کا حکم دے سکتا ہے۔

گینڈہ اور فارسی امراض کو پھیلنے سے روکنے کے لیے گلیڈر اور فارسی ایکٹ (Galeade & Feasby Act) ۱۸۸۹ء تجویز کرتا ہے کہ اسپیکٹ کسی مریض گھوڑے کو کف کر سکتا ہے اگر وہ میونسپل کا طبی پشیرہ تحریری سرٹیفکیٹ دے دے کہ گھوڑے کو ایسی بیماری تھی۔ بدینتی سے میوشیان کو گرفت میں لینے کو روکنے کے لیے ایکٹ تجویز کرتا ہے کہ اگر اسپیکٹ ایسے عمل کا مجرم قرار دیا جائے تو وہ چھ ماہ کی سزائے قید یا ۵ روپیہ جرمانہ کا یا دونوں کا مستوجب ہوگا۔

عوامی تحفظ کی غرض سے دلی میونسپل کارپوریشن کشنہ کو اختیار دیتا ہے کہ وہ میونسپل ایکٹ کی خلاف ورزی میں کسی بگ پر بھی رکھی یا چھوڑی ہوئی شے کو یا ایکٹ کی خلاف ورزی میں کسی عوامی سڑک یا عوامی جگہ پر چنچ جانے والی یا جینے کے لیے رکھی ہوئی چیز کو ہٹا سکتا ہے۔

کشنہ کو کوئی جائیداد کو متاثر کرنے والا عوامی تحفظ کی غرض سے شدید قسم کا اختیار اس ایکٹ کی دفعہ ۱۲۴ (۱) دیتی ہے۔ اس کے تحت اگر کشنہ کو معلوم ہو کہ کوئی عمارت خطرناک حالت میں ہے یا اس کے گر جانے کا احتمال ہے یا وہ کسی طور سے کسی شخص کو خطرے میں ڈال سکتی ہے تو وہ تحریری حکم کے ذریعہ اس کے مالک یا ذخیل کو اس کے سمار کرنے اس کو محفوظ کرنے یا مرمت کرنے کے لیے

کہہ سکتا ہے۔ اگر خطرہ فوری ہو تو وہ خود اس دفعہ کے فقرہ (۳) کے تحت اس کو سہارہ محفوظ یا اس کی مرمت کروا سکتا ہے یا خطرہ رفع کرنے کے لیے مناسب اقدام لے سکتا ہے۔ یہ ایکٹ کشنر کے اختیار کے بے جا استعمال کے خلاف کسی تحفظ کی تجویز نہیں کرتا جو کہ خطرہ فوری ہو تا ہے اور فوراً عمل کرنے کی ضرورت ہوتی ہے لہذا اس دفعہ کے فقرہ (۱) کے تحت عمل بغیر نوٹس دے کر کیا جاسکتا ہے اور اسی وجہ سے ملک کی سماعت بھی نہیں کی جاسکتی۔ ایسی صورت میں ملکٹ ہائی کورٹ نے کہا ہے کہ ”اگر نوٹس دی جاتی ہو اور فریقوں کی سماعت کی جانی ہو تو مرمت اور مسماری کا مقصد ہی فوت ہو جائے گا“ اگر اس تجویز کا بے جا استعمال کیا جائے تو شاید دستور کی دفعہ ۲۲۶ کے تحت درخواست دینے کے سوا ملک کے لیے کوئی دیگر چارہ کار نہیں ہے۔

## انتظامی اختیار تمیزی

اب زیادہ مثالیں دینے کی ضرورت نہیں کیونکہ ایسی تھوڑی ایک جم غفیر ہیں چند قانونی تجویز کی اوپر دی ہوئی کیفیت سے واضح ہو گا کہ عملیہ آج کل کتنے زیادہ اختیارات تمیزی کو معاملہ بہ معاملہ ان کا استعمال کرنے کے لیے حاصل کر رہے ہیں۔ شاؤنڈاوری قانون ساریہ جامع قانون تفصیلات سے پر وضع کرتی ہے۔ اکثر قانون مختصر اور ڈھانچے کی شکل میں ہوتا ہے جس میں بہت سی خالی جگہیں چھوٹی ہوتی ہیں اور وہ عملیہ کو اختیارات یہ تجویز کرتے ہوئے عطا کرتا ہے کہ وہ اس وقت استعمال کیے جائیں جب عملیہ ان کا استعمال ”ضروری“ یا ”مناسب“ سمجھے یا جب وہ ”مصلحت“ ہو کہ اس کی رائے میں ان کو استعمال کرنا چاہیے۔ بہت کم ایسا ہوتا ہے کہ قانون ساز یہ ایسی پالیسی یا ایسے اصول قائم کرے جن کے تابع عملیہ کو اختیار تمیزی استعمال کرنا ہو۔ زیادہ تر یہ ہوتا ہے کہ قانون ساز یہ عملیہ کو ایسا مطلق اختیار تمیزی عطا کرتی ہے جس پر کوئی قابو نہ رکھا جاسکے۔ اختیار تمیزی وہاں غلبہ میں آتا ہے جہاں ایسی اصطلاحات جیسی ”عوامی مفاد“ ”پبلک غرض“ ”عوامی سلامتی“ یا تحفظ کے لیے مضرت رساں“ وغیرہ استعمال کی جاتی ہیں۔ اس موضوع پر ایک امریکی عالم کا قول ہے کہ۔

”جب ہم انتظامی اختیار تمیزی کا ذکر کرتے ہیں تو ہمارا یہ مطلب ہوتا ہے کہ کسی معاملہ کا یا کسی سے کسی کے ایک جز کا فیصلہ ایسے تصورات کی بنا پر کیا جاسکتا ہے جن پر ثبوت یا عدم ثبوت کا اطلاق پوری طور سے نہ ہوتا ہو ایک قانون اختیار تمیزی

عطا کرتے تحت جمیعہ تحریر کرتا ہے کہ کوئی اس سر اس کا استعمال بھروسے۔ وقوع و رجحان کے حوالہ سے نہ کہ واقعات کے حوالہ سے کرے۔ یا ایسی اصطلاحات کے حوالہ سے کرے۔ جیسے کتنی پسندیدہ۔ فائدہ بخش۔ با محار۔ سہولت۔ مضمر رساں قرین۔ مصلحت نصف۔ منصفانہ۔ درست۔ ضروری۔ قابل مل۔ بہا۔ مناسب۔ شہیت۔ محفوظ۔ کافی۔ مفید۔ یا ان کے برعکس۔ ان اصطلاحات میں تین کا درجہ بہت کم ہوتا ہے اور ان میں درجہ بندی مارا کے کو اپیل کرنے کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ اختیار تمیزی زیادہ وسیع ہو جاتا ہے جب آئندہ امور کا اغلب ہونا موجودہ حالات پر ترجیح پاتا ہے اور اس میں تخفیف ہو جاتی ہے جب کسی طرز کے معاملات کے متعلق معیارات معین ہو جاتے ہیں۔ مثلاً تحفظ کا معاملہ۔ بر خلاف اس کے بد اخلاقی فریب۔ تجارت پر پابندی۔ امتیاز یا اجارہ داری کے تصورات۔ ایسے تنازع ہوتے ہیں کہ ان پر عملی طور سے بر بنائے اختیار تمیزی عمل کیا جاتا ہے۔

انتظامی اختیار تمیزی انتظامی اختیار میں انفرادیت پیدا کرنے کی ضرورت کی وجہ سے درکار ہوتا ہے۔ اس جگہ اور اگلے صفحت میں اصطلاح ”انتظامی تمیزی“ اس مفہوم میں استعمال کی گئی ہے کہ وہ ظاہر کرے کہ عملیہ کو اختیار چھوڑ دیا گیا ہے معاملہ بہ معاملہ مبہم اور غیر معین قانونی تباویز کا اطلاق کرے۔ انتظامی مقتدران کو اختیار تمیزی عطا کرنے کے لیے کم سے کم تین معقول وجوہ ہیں۔ (الف) ہوجوہ زمانہ کے مسائل جن کا عمل کو سامنا کرنا پڑتا ہے پیچیدہ اور مختلف اقسام کے ہوتے ہیں۔ وہ عام قواعد کے سانچے میں ڈھالے نہیں جاسکتے۔ (ب) بہت سے مسائل ایسے ہوتے ہیں جو پہلی بار راسخ ہیں آتے ہیں۔ ان کو برتنے کے لیے کوئی سابق تجربہ نہیں ہوتا۔ وہ عام قواعد کے ذریعہ حل نہیں کیے جاسکتے۔ (ج) ہر ایک مسئلہ کی پیش بینی یا پیش جاسکتی مگر جب وہ پیش آتا ہے تو اس کو انتظامیہ کو عام قواعد کے نہ ہوتے ہوئے بھی حل کرنا پڑتا ہے۔

کسی فرد کے نقطہ نظر سے سبھی معاملہ بہ معاملہ عمل سے زیادہ متعدد وغیرہ موافق صورتیں پیدا ہوتی ہیں بہ نسبت ان صورتوں کے جو اسی قسم کے معاملات پر اطلاق رکھنے والے عام قواعد کو اختیار کرنے سے پیدا ہو سکتے ہیں۔ اولاً۔ جب کہ معاملہ بہ معاملہ فیصلہ ماضی کے امور سے متعلق ہوتا ہے عام قاعدہ ماضی کے نظریہ سے گریز کرتا ہے اور آئندہ کے متعلق عمل کرتا ہے۔ لہذا ایک شخص اپنے طرز عمل کو اس سے مطابقت کرتا ہے اور لا عملی کا شکار نہیں ہوتا۔ معاملہ بہ معاملہ عمل ایک شخص کو تعجب میں ڈال دیتا ہے اور انتظامی عمل کی پیش بینی نہ کی جاسکتی وجہ سے اپنے طرز عمل میں ہم آہنگی نہیں پیدا

مکر مستقیم۔ معاملہ معاملہ سے مختلف اشخاص کے درمیان امتیاز کیے جانے کا احتمال ہوتا ہے اور مساوی ماہیت کے معاملات میں مساوی طرز کا برتاؤ نہ کیے جانے کا امکان ہوتا ہے۔ ان متعدد ناموافق صورتوں کو مد نظر رکھتے ہوئے عام قواعد کو معاملہ معاملہ پر ترجیح دینا چاہیے اور ان کو جہاں تک ممکن ہو اختیار کر لینا چاہیے۔

یہ پسندیدہ امر ہے کہ جہاں تک ہو سکے انتظامی کیسانی پیدا کی جائے کہ چونکہ عام اصول کے بموجب انتظامی طرز عمل میں کافی اختلاف نہ صرف انتظامی انتشار کا باعث ہوتا ہے بلکہ اس کی وجہ سے انتظامیہ کے منصفانہ رویے سے عوام کا اعتماد اٹھ جاتا ہے۔ کسی مخصوص معاملہ میں غور کرنا کہ اسی قسم کے دیگر معاملہ میں کیا کیا گیا نہایت ہی مشکل امر ہوتا ہے اور ایسا فیصلہ دیا جاسکتا ہے جو بے جا اور امتیازی تصور کیا جاسکے۔

اس سلسلے میں تفویضی قانون سازی سے ادا کیے جانے والے رول پر توجہ دینا اور غور کرنا مناسب ہوگا۔ تفویضی قانون سازی کے اختیار کو انتظامیہ طرز عمل کے ایسے قواعد وضع کرنے میں استعمال کر سکتا ہے جن کو کسی خاص حالت میں نہ صرف عوام اختیار کریں بلکہ خود انتظامیہ اختیار کرے۔ اگر کوئی ایکٹ بہت زیادہ اختیار تیزی عملیہ کو عطا کر دے تو تفویضی قانون سازی کے اصول کو ایسے معیارات قائم کرنے میں استعمال کرنا چاہیے جن کے تحت اس اختیار تیزی پر عمل کیا جائے لہذا انتخاب ان اصولوں کو ان وجوہ کو اور ان کام کے طریقوں کو قائم کر کے جن کے بموجب ایکٹ سے تفویض کیا ہوا اختیار تیزی کسی معاملہ میں استعمال کیا جائے۔ اپنی آزادی عمل کو محدود کرتے ہوئے قانونی اختیار تیزی کے چھوٹے دھارے کو پتلے چشموں میں محدود کرنے کی غرض سے قواعد وضع کر سکتا ہے۔ ایسے امر سے کسی معاملہ میں انتظامی فیصلہ کی پیش بندی کی جاسکتی ہے اور فرد کے حقوق ایک حد تک معین کیے جاسکتے ہیں اور انتظامیہ کے اختیار تیزی کے بے جا استعمال میں تخفیف کی جاسکتی ہے۔ ان قواعد سے معاملات کی کثیر تعداد پر قانون کا یکساں اطلاق ہو سکتا ہے خصوصاً جب کسی خاص اسکیم کے تحت پیدا ہونے والے معاملات سے متعلق پہلی انتظامی مقتدران کو برتاؤ پڑتا ہے۔

لیکن اس امر پر بھی توجہ دلانا ضروری ہے کہ تفویضی قانون سازی کتنی ہی زیادہ کیوں نہ ہو وہ انتظامی اختیار تیزی کی صورت رفع نہیں کر سکتی ہے۔ نیچے کی سطح پر اختیار تیزی کی بنا پر کیے ہوئے فیصلوں میں کیسانی پیدا کرنے کے لیے ایک حلقہ قواعد کے بجائے انتظامی اختیار تیزی اور معمول کئے طریقے استعمال کیے جاسکتے ہیں لیکن ایسا اسی وقت کرنا چاہیے جب کوئی اسکیم بہت زیادہ تجربہ

کے مرحلہ پر ہو اور آئندہ کچھ عرصہ تک ہم آہنگی کرنی ہو۔ سوائے ان صورتوں کے قواعد کو اختیار تیزی پر ترجیح دینا چاہیے کیوں کہ اس کا نفاذ عدالتوں کے ذریعہ کیا جاسکتا ہے۔

جتنا ہی زیادہ وسیع اختیار تیزی ہو اتنا ہی زیادہ اس کے بے جا استعمال کا احتمال ہوتا ہے۔ لہذا اس خطہ میں زیادہ سے زیادہ تخفیف کرنے کے طریقہ اور ذریعہ پر غور کرنا ضروری ہے۔ عدالتوں نے انتظامیہ کے اختیار تیزی پر قابو رکھنے کے متعدد اصول قائم کیے ہیں۔

مزید یہ کہ عدالتیں قوانین کی جانچ منہد کے دستور سے ہسپاکی ہوئی بنیادی حقوق کی کسوٹی کو استعمال کر کے علیہ کو اختیار تیزی کے عطا کیے جانے پر بھی قابو رکھتی ہیں۔ اس پر بھی توجہ رکھنا چاہیے کہ قواعد سے تفویضی قانون سازی کے لیے عام عبارات قائم کرنے کے ذریعہ عدالتیں علیہ کو اختیار تیزی کے عطا کیے جانے پر (Delegation of powers) یعنی منوش علیہ بھی تفویض نہیں کر سکتا یا زیادتی تفویض کے اصول کی بنا پر قابو رکھتی ہیں۔ قضیاتی اختیار خود ایک علیحدہ موضوع ہے لہذا اس پر اگلے باب میں غور کیا جائے گا۔

## باب (۸)

# تفتیش اور تحقیقات کے اختیارات

انتظامیہ کو سپرد کیے ہوئے مختلف اقسام کے کارہائے منصبی کی موثر انجام دہی کے لیے اس کو مستند و امور کے بارے میں تفتیش اور تحقیقات کرنے کا اختیار مطلق رکھنا ضروری خیال کیا گیا ہے۔ اس اصول کی اولین غرض معاملات کا فراہم کرنا پھر کسی مخصوص صورت کا سامنا کرنے کی غرض سے آئندہ طرز عمل کٹے کو نایا کسی مسئلہ کے لیے اصلاحات معلوم کرنا ہے۔ آجکل کی پیچیدہ سماجی۔ اقتصادی زندگی کے سیاق میں واقعات کو معین کرنے میں انتظامیہ کا بہت بڑا ہاتھ ہے اور اس غرض کے لیے تفتیش اور تحقیقات سے بہت کام کیا جاتا ہے۔ یہ کہنا صحیح ہوگا کہ پورے واقعات سے لاعلم رہتے ہوئے کیا ہوا فیصلہ نہ صرف کسی خاص صورت کی اصلاح کرنے سے قاصر رہتا ہے بلکہ اور زیادہ مسائل کو پیدا کر دیتا ہے۔ کوئی پالیسی قائم کرنے والا مقتدر یا مستظم کسی معاملہ کے متعلق موثر نتیجہی اقدام اس وقت لے سکتا ہے جب وہ متعلقہ معاملات واقعات اور حالات سے بخوبی واقف ہو اور ان کو فراہم کرنے کے لیے تفتیش اور تحقیقات لازم ذریعے ہیں۔

تفتیش کو موثر کرنے کے لیے مستظم کو جبری عمل کرنے کے اختیار سے سسل ہونا ضروری ہے تاکہ اشخاص سے معلومات حاصل کی جا سکیں اس باب کا موضوع ان امور پر جن کے لیے تفتیش کی جاسکتی ہے اور اس غرض سے عملیہ کے جبری عمل کے اقسام پر غور کرنا ہے۔

کسی شخص کے خلاف اس سے معلومات حاصل کرنے کی غرض سے جبری عمل کا استعمال اس کی خود اختیاری میں مداخلت کرنا ہے۔ اگرچہ ممکن ہے کہ تفتیش اور تحقیقات کی بنا پر کوئی کارروائی نہ کی جائے یا مستطیع شخص پر کوئی وجوب نہ قائم کیا جائے پھر بھی محض تفتیش کرنے کے عمل سے اس



شخص کے لیے تاحسند یہ نتائج پیدا ہو سکتے ہیں۔ اس کو بہت زیادہ جسمانی دشواری دہانی کو نت اٹھاتا پڑتی ہے اور اخراجات برداشت کرنا پڑتے ہیں۔ اور اس عمل سے اس کی نیک نامی اور اس کے کاروبار کو مضرت پہنچ سکتی ہے۔ لہذا کسی شخص کے امور کے متعلق انتظامیہ کو تفتیش کرنے کی ضرورت اور اس کے مفاد اور حقوق کے درمیان ایسے تعفظات قائم کر کے جن کے تحت انتظامیہ تحقیقات کا اختیار استعمال کرے۔ بہم آہنگی پیدا کرنے کی ضرورت ہے۔

تفتیش یا تحقیقات متعدد اغراض کے لیے کی جاتی ہے مثلاً قواعد سازی، نفاذ قانون، نزاٹ کا فیصلہ۔ انعام۔ لائسنس دینا۔ معلومات فراہم کرنا۔ اور ایسے اغراض جن کی صراحت اس سے نیاوہ نہ ہو کہ وہ کسی تارکب دائرہ پر روشنی ڈالے تاکہ معلوم ہو سکے کہ اگر کوئی کارروائی کی جاتی ہے تو وہ کون سی کارروائی ہو۔ ان اغراض کو ظاہر کرنے کے لیے جن کے متعلق تفتیش کا اختیار استعمال کیا جاسکتا ہے چند قانونی تجاویز اب بیان کی جا رہی ہیں۔

## چند مثالی قانونی تجاویز

اس غرض کے لیے بہترین مثال تحقیقاتی کمیشن ایکٹ ۱۹۵۲ ہے جو حکومت کو "پبلک اجمیت کے کسی معین" کے متعلق تحقیقات کرنے کا وسیع اختیار دیتا ہے۔ فقرہ "پبلک اجمیت کے معین" کا وسیع مفہوم ہے اور اس کے تحت حکومت کسی بھی امر کے متعلق تحقیقات کر سکتی ہے۔ لہذا متعدد دائنام کے معاملات پر اس ایکٹ کے تحت تحقیقات کی گئی ہے۔ مثلاً ریل کے حادثے۔ ہندو اخبار نویس (Press) کی موجودہ حالت اس کا موجودہ دائرہ آئندہ طریق ارتقا، خفا کے نجس ہو جانے کی وجوہ۔ اقتصادی حالات۔ چائے۔ کافی اور دیگر مصنوعات کے مسائل، مندا کے کاروبار میں زندگی پر کارپوریشن کی لگائی ہوئی رقم اور اس کے لیے ذمہ داری کا تعین۔ ڈالیا۔ مین کمپنیوں کے منتظمین کی کی ہوئی بے قاعدگی اور کیا جو افہمید یا ستوں کے سابق وزیروں پر لگے ہوئے الزامات۔ نجی اشخاص کے ہاتھ میں اقتصادی طاقت کے اجتماع کی وسعت اور اس کا اثر رائج کارہ داری اور پابندی کرنے والے تجارتی معمولات۔ ایک معاملہ میں ریاستی وزیراعلا کے خلاف تحقیقات کی گئی جب کہ وہ اپنے عہدہ پر برقرار تھا۔ زیادہ تر ان تحقیقاتوں کی بنیادی غرض واقعات کا تعین کرنا ہوتی ہے تاکہ اگر کسی بد اطواری یا کسی مسئلہ کا انکشاف ہو تو حکومت یا انتظامیہ اصلاحی عمل کر سکے۔

مخصوص حالات اور مخصوص اغراض کے لیے تفتیش یا تحقیقات کرنے کی غرض سے انتظامیہ کو

تجلیہ دینے والے متعدد موضوعات قوانین ہیں۔ وندان سائین ایکٹ ۱۹۴۸ء کی دفعہ ۵۴ کے تحت مرکزی حکومت ایک تحقیقاتی کمیشن مقرر کر سکتی ہے اگر اس کی رائے میں وندان سازی کو نسل ایکٹ کی تجاوز کی تعمیل نہ کر رہی ہو۔

آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ء میں ٹیکس کی ادائیگی سے بچنے والوں کو ڈھونڈ کالنے کے لیے اڈران کے مل جانے کے بعد قانون کا نفاذ کرتے ہوئے ان پر فراہم کی ہوئی معلومات کی بنا پر کارروائی کرنے کے لیے جس میں مقدمہ چلانا بھی شامل ہے ایک تفصیلی اسکیم کی تجویز کی گئی ہے۔

فیکٹری ایکٹ کی دفعہ ۴ انپکٹ کو کسی نیکٹری کی مہارت متعلقہ آفیشی میں یہ معلوم کرنے کے لیے کو آ یا قانون کی کوئی خلاف ورزی کی گئی ہے داخل ہونے کا اختیار دیتی ہے۔ ایسے معائنہ کے نتیجہ میں نیکٹری کے مالک پر عدالت میں مقدمہ چلایا جاسکتا ہے۔

بسا اوقات کسی مخصوص معاملہ کے واقعہ ہوجانے کے بعد تفتیش کی جاتی ہے۔ مثلاً ریل پورٹنگاری تہاڑ۔ طیارے کے حادثے۔ ایسی تفتیش کا مقصد حادثہ کی وجہ معلوم کرنا۔ اس امر کا یقین کرنا کہ آیا عملہ کی طرف سے کوئی غفلت یا ناقابلیت ظاہر ہوتی ہے۔ یا آیا قانون سے معین کیے ہوئے میا رات کی خلاف ورزی ہوئی۔ یا ساز و سامان کی ساخت یا اس کی دیکھ بھال میں کوئی نقص تھا اور عام طور سے حادثہ کی بابت ذمہ داری کا تعین کرنا۔ ایسی تحقیقات کے نتیجہ میں قصور وار کارکن کے خلاف کارروائی کی جاسکتی ہے اور آئندہ ایسے حادثات سے بچنے کے لیے احتیاطی اقدام کیے جاسکتے ہیں اور قانون میں ترمیم کی جاسکتی ہے۔ وغیرہ وغیرہ۔

بند کے اشتہار کی نمونہ کے ساتھ اور ہندو ریاست کے موجودہ تصورات تک کی کاروبار پر انتظامیہ کا بہت قابو ہو گیا ہے اور وہ اس کی ضابطہ بندی بھی کرتا ہے۔ ایک طریقہ کی کاروبار کی ضابطہ بندی کرنے اور اس پر نگرانی رکھنے کا تفتیشی اختیار ہے۔ اس غرض کے لیے متعدد موضوعات قوانین کے ذریعہ انتظامیہ کو اختیارات دیے گئے ہیں۔

صنعتوں کی ترقی اور ضابطہ بندی ایکٹ ۱۹۵۱ء کے تحت حکومت کو بہت بند میں درج صنعتوں کے بارے میں تحقیقات کرنے کا اختیار ہے مگر حکومت اس اختیار کو صرف مخصوص حالات میں استعمال کر سکتی ہے۔ مثلاً جب اس کی رائے میں زیر غور کاروبار کی مصنوعات میں کافی تخفیف ہو گئی ہو یا ہونے والی ہو یا اس کی مصنوعات کی اہمیت میں کمی آگئی ہو یا ان کی قیمتوں میں اضافہ ہو گیا ہو یا جب اس کا انتظام عوام کے لیے مضرت رسال طریقہ سے کیا جا رہا ہو۔ تحقیقات کے بعد حکومت

اس کا رد بار کو ایسی ہدایت دے سکتی ہے جو مناسب ہو یا ایک معین مدت کے لیے اس کا اختتام اپنے بتوں  
لے سکتی ہے۔

بینک کاری کمپنی ایکٹ ۱۹۴۱ کے تحت رزرو بینک آف انڈیا کی بینک کاری کمپنی کے امور کے بارے  
میں تحقیقات کر سکتا ہے۔ اور اگر تحقیقات کی رپورٹ کی بنا پر مرکزی حکومت کی رائے ہو کہ اس کا انتظام  
ردیہ جمع کرنے والوں کے لیے مضرت رساں طریقے سے کیا جا رہا ہے تو وہ کمپنی کو نئی رقم لینے کی ہرمانت  
کر سکتی ہے یا رزرو بینک کو اس کمپنی کے کاروبار کو ختم کرنے کے لیے درخواست دینے کی ہدایت  
کر سکتی ہے۔

ہند کی کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کے تحت مرکزی حکومت ایک یا زیادہ انسپکٹروں کا تقرر کسی کمپنی کے  
امور کی تحقیقات کرنے کے لیے کر سکتی ہے اگر حکومت کی رائے میں ایسے حالات موجود ہیں جن سے  
ظاہر ہوتا ہے کہ کسی کمپنی کا کاروبار اس کے قرض خواہوں، ممبران یا دیگر اشخاص کو فریب دینے کے  
لیے چلایا جا رہا ہے یا دیگر طور سے وہ فریبانہ یا غیر قانونی ہے یا ایسے طریقے سے چلایا جا رہا ہے جو  
اس کے کسی ممبر کے لیے جاہلانہ ہو۔ فٹیش کی رپورٹ کی بنا پر حکومت مزید کارروائی کر سکتی ہے مثلاً:  
دو مجرم شخص کے خلاف عدالت میں مقدمہ چلا سکتی ہے یا کمپنی کی جانب سے کارروائی کے ذریعہ  
سہ ماہ وصول کر سکتی ہے یا کمپنی ایکٹ میں تجویز کی ہوئی دیگر کارروائی کر سکتی ہے۔

اس موضوع پر زیادہ مثالیں دینے کی ضرورت نہیں ہے حالانکہ ایسی لاتعداد تجاویز موجود ہیں۔  
اوپر ذکر کیے ہوئے فوقی تجاویز کی بابت یہاں چند خاص مثالیں کہنا مناسب ہو گا۔ چند تجاویز تحقیقات کرنے  
کی بہت مبہم اور غیر واضح وجوہ دیتی ہیں۔ مثلاً: منعتوں (کی ترتی و ضابطہ بندی) ایکٹ ایسی مبہم وجہ  
دیتا ہے کہ ”اگر کاروبار کا انتظام عوامی مفاد کے لیے مضرت رساں طریقے سے کیا جا رہا ہو۔“ مبہم وجہ  
فصول وجوہ سے متعلقہ شخص کے خلاف کسی جہانہ فعل کی تلاش میں تحقیقات کا فرد کی خود انگیاری کے  
لیے بر باد کن ہوتا ہے اور اس پر اور اس کے امور پر شدید طور سے اٹھانڈاز ہو سکتا ہے۔ اس  
ایڈسٹری بنام ایس۔ ڈی۔ اگروال میں کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۲۳۷ (ب) کے تحت تحقیقات کے لیے  
انپیکل کے تقرر کے حوالے سے سپریم کورٹ نے کہا ہے:-

”یہ صحیح ہے کہ دفعہ ۲۳۷ (ب) کے تحت تحقیقات دریافت معاملات کے لیے ہوتی ہے۔

انسپکٹر کی پیش کی ہوئی رپورٹ کسی کو پابند نہیں کرتی ہے حکومت کے لیے اس رپورٹ پر عمل کرنا لازم ہے۔ کہنی کو بھی اپنی عرض داشت کرنے کا موقع دیا جاتا ہے۔ پھر بھی واقعہ یہ ہے کہ ایک خطرہ جو شدید ہو سکتا ہے یہ ہے کہ انسپکٹر کے تقرر کی اخراجات میں کافی اشاعت ہو سکتی ہے جس کے باعث کہنی کی نیکی نامی اور توقع کو مضرت پہنچ سکتی ہے۔ لہذا تحقیقات کا حکم نہیں دیا جائے جب تک معقول وجوہ نہ ہوں۔

لہذا ضروری ہے کہ ایکٹ میں وہ حالات درج کر دیے جائیں جن کے تحت انتظامیہ تحقیقات کرے۔ لیکن ایسا کرنے کا مقصد ہی فوت ہو جائے گا اگر تحقیقات کرنے کے وجوہ غیر معین اور مبہم الفاظ میں دیے جائیں۔ جہاں ایکٹ نے ان وجوہ کی صراحت بھی کر دی ہو جن کے تحت تحقیقات کی جائے وہاں بھی ایسے معاملات کی کمی نہیں ہے جن میں عدالتوں نے تحقیقات اس بنا پر رد کر دی کہ انتظامیہ نے اپنے اختیار تیزی کو بکا طور سے استعمال نہیں کیا۔ لہذا سپریم کورٹ نے دفعہ ۲۳۷ (ب) کے تحت تحقیقات کو رد کر دیا کیونکہ حکومت کے پاس جو مواد تھا اس سے کہنی کا قریب ظاہر نہیں ہوا تھا نیز یہ سب متعلق حکومت کی رائے غیر معقول تھی۔

اگرچہ تحقیقات کی غرض واقعات کا فراہم کرنا ہے پھر بھی اس سے انکار نہیں کیا جاسکتا کہ جب تحقیقات کے حکم سے کسی فرد پر شدید اثر پڑے تو ضروری ہے کہ حکومت کے پاس تحقیقات کا حکم دینے کے لیے کافی مواد ہونا چاہیے لیکن اگر ایکٹ انتظامیہ کو تفتیش کا حکم دینے کا مطلق امتیاز اختیار بغیر کسی پابندی کے عطا کر دے تو عدالتی کارروائی کے ذریعہ ایسے اختیار پر قابو رکھا جانا عملی طور سے ممکن نہیں معلوم ہوتا سوا بدعتی کے عذر پر جو شان و زاد رہی لیا جاتا ہے۔

تحقیقات میں اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کا بھی سوال پیدا ہوتا ہے۔ اس سلسلہ میں کسی معین طریقہ کار پر اصرار نہیں کیا جاتا۔ بسا اوقات طریقہ کار ایسا تفصیلی ہوتا ہے جیسا کہ بظاہر عدالتی جماعت کے سامنے اختیار کیا جاتا ہے اور جو قدرتی انصاف سے مطابقت رکھتا ہے لیکن برخلاف اس کے اکثر وہ ضابطے سے آزاد اور حکومت کے حق میں یک طرفہ ہوتا ہے۔ پہلے ذکر کیا ہوا طریقہ کار اس وقت اختیار کیا جاسکتا ہے جب کوئی فرد یا اس کے حقوق متاثر ہوئے ہوں اور جہاں خود کو بری کرنے کے لیے کوئی دیگر کارروائی نہ کر سکے۔ ایسی صورت میں تحقیقات اور سماعت کی

کارروائیاں ہر ایک دیگر مخلوط ہوتی ہیں۔ تفتیشی کارروائی حکومت کے مفاد میں اور سماعت کی کارروائی فرد کے لیے تحفظات مہیا کرتی ہیں تاکہ اس کو خود کو بری کرنے کا موقع مل سکے۔ اس کی ایک مثال تحقیقاتی کمیشن ایکٹ اور اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد میں ملتی ہے جس کے تحت جب کسی شخص کا طرز عمل زیر تحقیقات ہو یا جب تحقیقات سے کسی فرد کی نیک نامی کو مضرت پہنچے گا احتمال ہو تو اس کو سماعت کیے جانے کا مناسب موقع دیا جائے گا۔ دوسری مثال منسٹروں کی ترقی و مضابطہ بندی، ایکٹ میں ملتی ہے۔ اگرچہ یہ ایکٹ سماعت کیے جانے کے موضوع پر خاموش ہے لیکن یہ قرار دیا گیا ہے کہ کاروبار کو قبل اس کے کہ اس کے خلاف کوئی عمل کیا جائے سماعت کیے جانے کا موقع دینا چاہیے۔

انجینئر تحقیقات کے ایک دیگر پہلو پر بھی غور کرنا چاہیے۔ اگرچہ تحقیقات متعلقہ شخص کے لیے پریشان کن امر ہے پھر بھی بسا اوقات تحقیقات اس کے لیے کارآمد ثابت ہوئی ہے ایسی صورت میں جب حکومت شدید یا بعد کارروائی کر سکتی ہو۔ اگر کوئی ایکٹ انتظامیہ کو بغیر تحقیقات کے عمل کرنا اختیار عطا کرے تو حکومت کا عمل عدم مواد اور عدم واقعات پر مبنی ہو گا اور یہ امر متعلقہ شخص کے لیے شدید پریشانی کا باعث ہو گا۔ تحقیقات کے ذریعہ کسی شخص کو خود کسی شبہ یا الزام سے بری کرنے کا جلد موقع مل جاتا ہے تاکہ وہ کسی سنگین کارروائی سے بچ سکے۔ اس نقطہ نظر سے معلوم کرنے پر معلوم ہو گا کہ تفتیش ایک شخص کو انتظامیہ کی سنگین کارروائی کے خلاف تحفظ مہیا کرتی ہے جب کسی عمل کے کرنے کے قبل تحقیقات کرنے کی تجویز کی گئی ہو تو ایسی تجویز بھی لازمی متصور ہوتی ہے اور بغیر تفتیش کے کیا ہو عمل رد کیا جاسکتا ہے۔ مثلاً: منسٹروں کی ترقی و مضابطہ بندی ایکٹ کی دفعہ ۱۸ (دفعہ) کے تحت بغیر دفعہ ھا کی رو سے تفتیش کیے عمل کرنا۔ اس سب کا نتیجہ یہ نکلتا ہے کہ تحقیقات کرنے کے اعتبار کو موجودہ زمانہ کے چھپیدہ سماجی حالات میں دینا لازمی ہے۔ اس کو اس طور سے استعمال کرنا چاہیے کہ وہ افراد کے حقوق کو اور اس کے ساتھ ساتھ انتظامیہ اہلکینوں کو فروغ دے۔

قانونی اختیار کے علاوہ حکومت بغیر مضابطہ کی پابندی کیے ہوئے مخصوص واقعات کے علاوہ سے تحقیقات کر سکتی ہے اور کرتی بھی رہی ہے۔ مثال کے طور پر مرکزی حکومت نے ۱۹۶۶ میں نو لاد کی درآمد و برآمد کے متعلق حکومت کے ملازمین اور نجی فریقوں کے قریب اور کی جونی بے بقاعدگی

کی تحقیقات کرنے اور ذمہ دار اشخاص کے خلاف ٹھکانا دیوانی یا فوجداری کارروائی کرنے کی سفارش کرنے کے لیے ایک کمیٹی کا جس کو سرکار کیٹی کہتے ہیں تقرر کیا۔ ایسی کمیٹی کو وقت یہ پڑتی ہے کہ اس کے پاس کوئی ایسا اختیار نہیں ہوتا جس کے تحت وہ گواہان کو حاضر ہونے یا شہادت دینے پر مجبور کر سکے۔ لیکن ایسے اختیار کی ضرورت نہیں پڑتی ہے جب زیادہ تر شہادت متعلقہ محکمہ سے دستیاب ہونے والی دستاویزی شہادت ہو۔ مزید یہ کہ ایسا بھی ہوتا ہے کہ سرکاری ملازمین کمیٹی سے تعاون کرنے سے خود اپنے مفاد میں انکار نہیں کرتے۔ ایسی تحقیقات کو متعدد وجوہ سے تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کے تحت کی جانے والی تحقیقات پر ترجیح دی جاسکتی ہے۔ یہ ایک مددگار عوام کی نظموں سے جی اہد اشاعت سے الگ رہتے ہوئے عمل کر سکتی ہے۔ غابط سے آزاد کمیٹی کسی متعلقہ شخص کو دوسری دینے یا سزا عاید کرنے کی سفارش کر سکتی ہے جو امر ایکٹ کے تحت تحقیقات میں نہیں کیا جاسکتا ہے مزید یہ کہ ایکٹ سے یہ ہدایت ملتی ہے کہ کمیشن کے سامنے دیے ہوئے اظہار کو کسی دیوانی یا فوجداری کارروائی میں اس کے دینے والے کے خلاف استعمال نہ کیا جائے گا اور اس امر سے قصور وار شخص کے خلاف حکومت کا دیوانی یا فوجداری کارروائی کرنے کا مقصد فوت ہو سکتا ہے جب کہ ایسی کوئی ہدایت معاملہ کے لحاظ سے ”مخصوص“ (ad hoc) بنا پر کی جانے والی تحقیقات میں دستیاب نہیں ہوتی۔

## تحقیقاتی کمیشن ایکٹ ۱۹۵۲

اس ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت مرکزی حکومت یا ریاستی حکومت ایک تحقیقاتی کمیشن کا تقرر کر سکتی ہے اگر وہ اس رائے کی جو کہ کسی عوامی مفاد کے خاص معاملہ کی تحقیقات کرنے کے لیے اور ایسے افعال انجام دینے کے لیے جن کی مصلحت کی جائے ایسا کرنا ضروری ہے کمیشن کا تقرر سرکاری گھنٹ میں اظہار نامہ کے ذریعہ کیا جاتا ہے حکومت پر کمیشن کا تقرر کرنا لازم ہو جاتا ہے۔ اگر اس امر کے لیے عوامی ایوان میں کوئی قرار واپس کر دی جائے کمیشن ایک یا زیادہ اشخاص پر مشتمل ہو سکتا ہے اگر ایک سے زیادہ پر مشتمل ہو تو ایک کا تقرر ہمیشہ چیرمین کیا جاتا ہے۔

کمیشن کو کسی شخص کو طلب کرنے اور حاضری پر مجبور کرنے۔ اس کا اظہار بیان لینے۔ کسی دستاویز کا انکشاف کروانے اور اس کو پیش کروانے بیان ملنے پر شہادت لینے کسی عدالت یا دفتر سے سرکاری رکارڈ کو طلب کرنے۔ گواہان کا اظہار قلم بند کرنے یا کسی دستاویز کا معائنہ کرنے کے لیے کمشنر مقرر کرنے اور قواعد کے ذریعہ مقرر کیے ہوئے دیگر معاملات کی بابت وہی اختیارات ہوتے ہیں جو

کسی دیوانی عدالت کو مضابطہ دیوانی کے تحت کسی مقدمہ کی سماعت میں حاصل ہیں۔ حکومت کیشن کو اختیار دے سکتی ہے کہ وہ کسی شخص کو اس حق استثنائے کے تابع جس کا وہ قانون کے تحت اٹھا کرے۔ حکم دے سکتا ہے کہ ایسے موضوع اور معاملہ کے بارے میں ایسے معلومات بہم پہنچائے جو اس کی رائے میں زیر تحقیقات امر کے لیے کارآمد یا اس سے متعلق ہوں حکومت کیشن کو زیر تحقیقات امر کے متعلق کسی دستاویز کو تلاش کرنے اور گرفت میں لینے کا بھی اختیار دے سکتی ہے کیشن کے سامنے شہادت دیتے ہوئے کسی شخص کے دیے ہوئے اظہار کی بنا پر اس کے خلاف کوئی دیوانی یا فوجداری کارروائی نہیں کی جاسکتی ہے۔ جزا اس مقرر کے کہ اس نے جھوٹا بیان دیا۔ حکومت سہ کاری گزٹ میں اظہارِ امر کے ذریعہ اعلان کر سکتی ہے کہ کیشن کا وجود ختم ہو جائے گا اگر وہ خیال کرے کہ اس کا برقرار رہنا ضروری نہیں ہے۔ کیشن متعلقہ شخص کو سماعت کیے جانے کا موقع دے گا اگر وہ کسی شخص کے طرز عمل کی تحقیقات کرنے میں ایسا کرنا ضروری سمجھے یا اگر اس کی رائے میں تحقیقات سے اس شخص کی نیک نامی کو مضرت پہنچ سکتی ہے۔ متعلقہ شخص کو ابان سے جرح کر سکتا ہے اور اس کی ناسازگاری وکیل کے ذریعہ ہو سکتی ہے۔ اس غرض سے بنائے ہوئے قواعد کے تابع کیشن خود اپنے طریقہ کار کی مضابطہ بندی کر سکتا ہے۔

یہ بہت زیادہ اہمیت رکھنے والے تحقیقاتی کیشن ایکٹ کی نمایاں تجاویز ہیں۔ اب اس ایکٹ سے پیدا ہونے والے چند پر مناقشہ معاملات کا ذکر کیا جا رہا ہے۔ زیادہ تر اختلافات ان افرض کے متعلق ہیں جن کے لیے کیشن کا تقرر کیا جاسکتا ہے۔

(۱) اس موضوع پر سیلا اہم معاملہ رام کرشنن ٹیلیا نام جسٹس تندوکار سے مرکزی حکومت نے ٹیلیا۔ جین کی چند کہانیوں کے امور اور ان کے مشتعلین کے امور اور ان کے مشتعلین کے فریق اور کی ہوئی بے قاعدگی کی بابت تحقیقات کرنے کی غرض سے ایک کیشن کا تقرر کیا۔ اس کیشن کے مقرر کرنے کے خلاف متعدد غدرات کئے گئے۔ پہلا عذر یہ تھا کہ ”نقرہ عوامی مفاد کا خاص معاملہ“ جس کی تحقیقات کے لیے ایکٹ کے تحت کیشن کا تقرر کیا جاسکتا ہے۔ یہ مفہوم کے تحت کسی فرد یا کمپنی کا طرز عمل نہیں آتا کیونکہ یہ امر عوامی مفاد کا نہیں ہو سکتا ہے اس بحث کو نامعلوم کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا ہے:-

”اس بحث کو تسلیم کرنے کے لیے جہاد سے پاس کوئی وجہ نہیں ہے کہ عوامی اہمیت کے

خاص معاملہ کا لازمی طور سے یہ مطلب ہے کہ عوامی مفاد اور فائدہ غیر مادی یا منتزاعی  
 اہمیت کا ہو مثلاً عوامی صحت صفائی۔ یا اس قسم کے دیگر مفادات یا عوام کے لیے کوئی ختمنا  
 وہ یا مفرت رسالہ امر جیسے سیلاب۔ قحط۔ دیا یا اسی قسم کے دیگر امور۔ یہ بخوبی تصویر  
 کیا جاسکتا ہے کہ کسی فرد یا کمپنی یا اشخاص کی جماعت یا کمپنی کے مجموعہ کا طر عمل ایسی ختمنا کہ  
 حد تک پہنچ سکتا ہے اور عوام کی بہبودی کے لیے ایسا مفرت۔ سنا ہو سکتا ہے کہ وہ  
 عوامی اہمیت کا خاص معاملہ بن جائے اور اس کے متعلق تحقیقات لازم ہو جائے۔

دوسرا حذر یہ تھا کہ ایکٹ پارلیمنٹ کے اختیار سے باہر ہے۔ دستور کی ساتویں تہمت بند کی تہمت  
 1 کے اندراج ۹۴ اور فہرست III کے اندراج ۲۵ کا بہ شمول دفعہ ۲۲۹ کا حوالہ دیتے ہوئے یہ بحث  
 کی گئی کہ اگرچہ پارلیمنٹ کسی قانون کو وضع کرنے کی غرض سے کسی معاملہ کی تحقیقات کو تحقیق کرنے کے  
 لیے ایک کمیشن قائم کر سکتی ہے وہ انتظامی اغراض کے لیے ایسا نہیں کر سکتی اور کسی شخص کو سزا دینے  
 کی غرض سے اس پر لگائے ہوئے الزام کی تحقیقات کرنے کے لیے ایسا باطل نہیں کر سکتی۔ اس بحث  
 کو بھی عدالت نے مانتا نظر کر دیا یہ کہتے ہوئے کہ مستند اندراجات پارلیمنٹ کو نہ صرف قانون سازی کے  
 لیے بلکہ انتظامی اغراض کے لیے بھی اختیار دیتے ہیں۔

تیسرے حذر کے متعلق یہ بحث کی گئی کہ زیر غور تحقیقات نے عدالت کا عمل اختیار کر لیا ہے اور  
 وہ عدلیہ اہمیت کی ہے لہذا وہ پارلیمنٹ کے اختیارات سے تجاوز کر گئی۔ اس بحث کو بھی عدالت نے مانتا  
 کر دیا کیونکہ کمیشن فیصلہ کرنے والی جماعت نہیں تھی۔ اس کا اختیار صرف تحقیقات کرنا اور اپنی سفارشات  
 درج کرتے ہوئے رپورٹ پیش کرنا تھا۔ کمیشن کو کوئی ایسا حکم صادر کرنے کا اختیار نہیں تھا جو  
 بہ ذات خود قابل نفاذ ہو۔ عدالت نے توجہ دلائی کہ ”ایسے فیصلے کے بخود قابل نفاذ نہ ہو یا جس کا  
 تعزیری اثر نہ ہو اور ایسے فیصلہ کے درمیان جو فوراً قابل نفاذ ہو جائے یا جو کسی عمل کے کرنے  
 کے بعد نافذ ہو جائے واضح امتیاز کرنا لازم ہے“ ایسی صورت میں کسی عمل کو عدلیہ نہیں کہا جاسکتا۔  
 لہذا یہ نہیں کہا جاسکتا کہ ایسے عمل نے پارلیمنٹ یا حکومت کے عدلیہ تصور پر مداخلت کی۔ پھر بھی  
 عدالت نے قرار دیا کہ کمیشن کا وہ عمل جو کسی شخص کا تدارک کرنے یا اس پر سزا عاید کرنے کے متعلق  
 تھا ایکٹ کے اختیار سے تجاوز کر گیا۔ عدالت نے توجہ دلائی کہ اگر تدارک کیے ہوئے فعل بے جا کے  
 لیے تدارک یا سزا کو بجا طور سے تشکیل دی ہوئی عدالتوں کو معاملہ کے واقعات پر کسی طرح کی شناس  
 یا جماعت کے نظریہ سے چاہے وہ کتنی ہی اعلیٰ درجے کی یا اعلیٰ اختیار رکھنے والی کیوں نہ ہو تدارک



ہونے اور اپنا اختیار تمیزی استعمال کرتے ہوئے عاید کرنا چاہیے۔

پسند معاملات میں سیاسی زندگی کے نقطہ نظر سے ناخوشگوار صورت اس وقت پیدا ہوئی جب سابقہ ریاستی وزیروں کے خلاف جن میں وزیر اعلیٰ بھی شامل تھا، جاننشین وزارت نے ایک تحقیقاتی کمیشن کا تقرر کیا۔ اس کے متعلق پہلا معاملہ ریاست جموں و کشمیر بنام بخشی غلام محمد ہے۔ اس معاملہ میں کشمیر تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت جموں و کشمیر ریاست نے سابقہ وزیر اعلیٰ کے خلاف اپنے عہدہ کے اختیارات کے بے جا استعمال سے حاصل کیے ہوئے مالی مفاد کی تحقیقات کرنے کی غرض سے ایک کمیشن کا تقرر کیا۔ اس کمیشن کے تقرر کے خلاف اعتراض کیا گیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ دفعہ ۳ کے دائرہ وسعت میں کسی شخص کے طرز عمل کے متعلق تحقیقات شامل ہے کسی شخص کے اس وقت کے طرز عمل اور عہدہ کے اختیارات کا بے جا استعمال جب وہ بحیثیت وزیر عہدہ پر قائم ہو عوامی اہمیت کا معاملہ ہے اگرچہ وہ وزیر نہ بھی ہو گیا ہو۔ عدالت نے کہا کہ ”یہ امر کہ سرکاری اشخاص کو اپنے فرائض کی انجام دہی سے باز رہنے کا حق نہ ملتا چاہیے عوامی اہمیت کا معاملہ ہے۔ سرکاری رویہ کا پاک و صاف رہنا۔ جس میں عوام کا بہت زیادہ مفاد ہے۔ لازمی طور سے عوامی اہمیت کا معاملہ ہے۔“

سپریم کورٹ کے دو دیگر معاملات میں ایک ایڈووکیٹ کے سابقہ وزیر کے متعلق اور دوسرا ہمارے کے سابقہ وزیروں کے متعلق کمیشن کے تقرر کرنے کی بابت حکومت کے عمل پر اعتراضات کیے گئے تھے مگر ان کو بھی عدالت نے منظور نہیں کیا۔

زیر غور ایکٹ کے تحت کسی شخص کے طرز عمل کے متعلق تحقیقات کے کارآمد یا حق بجانب ہونے کے وجوہ معلوم کرنا کوئی دشوار امر نہیں ہے۔ اکثر اشخاص کے خلاف الزامات لگائے جاتے ہیں اور اگر ان کی تحقیقات کی جائے اور وہ اشخاص بری کر دیے جائیں تو وہ تحقیقات کارآمد ہوتی ہے۔ ایسی صورت میں متعلقہ شخص کے خلاف پیدا ہوئے شبہات رفع ہو جاتے ہیں اور عوام کی نظر میں وہ بے داغ ثابت ہو جاتے ہیں۔ دوسری صورت میں اگر کسی متعلق شخص کو قصور وار قرار دیا

۱۲۷. Sc. 1967 A.I.R. ۷

215. Sc. 1969 A.I.R. ۷

250 Sc. 1969 A.L.R. ۷

جائے تو اس کا راز کھل جاتا ہے۔ ہمدانیت کس شخص کے خلاف اس کے طرز عمل کی بنا پر نو جداری قانون کے تحت مقدمہ چلانا ممکن نہیں ہوتا۔ ایسی صورت میں تحقیقات کے ذریعہ جس کی کوئی اشاعت ہوتی ہے پردہ فاش ہونا کافی ہوتا ہے۔

مگر اس ایکٹ کے تحت تحقیقات کے خلاف متعدد اعتراضات بھی ہیں۔ اولاً۔ عمرات کی برائی اور واضح تجاوز کے ہوتے ہوئے خطہ ہے کہ تحقیقات ان امور کے متعلق کی جائے جن کے لیے عام قوانین کے تحت طے والی دادرسی کافی اور متاثر ہو سکتی ہے۔ دویم۔ یہ کہ اس ایکٹ کے تحت تحقیقات راجحیانہ ہوتی۔ یہ ذکر عدالتی حیثیتوں۔ امریکی فلسفہ قانون کے اصول کے خلاف پڑتی ہے۔ بنیہ کسی شخص پر الزام لگانے یا فرد جرم قائم کیے اس کے طرز عمل کی جانچ کی جاتی ہے۔ تحقیقات صرف عموماً۔ شبہ اور مبہم اور عام وجود پر شروع ہوتی ہے۔ ہر قسم کے سوالات اس امید پر پوچھے جاتے ہیں کہ شاید کوئی مجرمانہ عمل ظاہر ہو جائے۔ سو کیہ کہ ایسی تحقیقات سے بہت اشاعت ہو جاتی ہے اور اکثر بہت کچھ اچھا لاتی ہے اور چال چلن پر دھبے ڈالے جاتے ہیں یہ امر بے تصور شخص کو ناقابل تلافی مصیبت پہنچا سکتا ہے اور اس کی زندگی کو برباد کر سکتا ہے بغیر اس کو اپنی صفائی کے لیے عام عدالتی طریقہ کارانہ تحفظ بہم پہنچائے۔

لہذا تحقیقات کے اصول کو بہت ہی احتیاط سے استعمال کرنا چاہیے۔ چونکہ اس ایکٹ کی دفعہ ۳ نے حکومت کو تحقیقات کی بابت بہت وسیع اختیارات دیے ہیں ان کو بہت ہی سنگین اور ہم معاملات میں استعمال کرنا چاہیے اور جب متعلقہ شخص کے خلاف کوئی مواد معلوم ہو۔ میساکہ عدالتی فیصلوں سے معلوم ہوتا ہے احتیاط کا احتیاط سے کام کرنا اور اپنے اوپر قابو رکھنا ہی امتیاز کے لیے استعمال کے خلاف تحفظ ہے۔ اس اصول کو بھی تقسیم کر لینا چاہیے کہ اس ایکٹ کے تحت تحقیقات کے طریقہ کار کو ایسے معاملات کے متعلق نہیں استعمال کرنا چاہیے جن کے بارے میں کافی اور مؤثر دادرسی عام قوانین کے تحت ل سکتی ہو۔

تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۵ (۵) تجویز کرتی ہے کہ کمیشن کے سامنے کارروائی تعزیرات ہند کی دفعات ۱۹۳ اور ۲۲۸ کے منہوم میں عدالتی متصور ہوگی۔ صرف ان دفعات کے اغراض کے لیے وہ کارروائی عدالتی ہوتی ہے۔ یہ قرار پایا ہے کہ دفعہ ۵ (۵) نے کمیشن کو تو بین عدالت ایکٹ ۱۹۵۲ کے منہوم میں اور شہادت ہند ایکٹ کے اطلاق کی غرض کے لیے عدالت کی حیثیت نہیں دی ہے۔

## معلومات حاصل کرنے کے اختیارات

انتظامی مقتدران کو اپنے کاربائے منصبی کی بہتر انجام دہی کے لیے مختلف اقسام کی معلومات اور شہادت کی عام طور سے ضرورت پڑتی ہے۔ اس غرض کے لیے موضوعہ قوانین مقتدران کو جابرانہ اختیارات دیتے ہیں تاکہ وہ منجملہ دیگر امور کے مندرجہ ذیل امور انجام دے سکیں :-

(۱) رپورٹ پیش کرنے اور کیفیت نامہ داخل کرنے کا حکم دینا۔

(۲) گواہان کو طلب کرنا

(۳) دستاویزات کو پیش کرنے پر مجبور کرنا۔

(۴) تلاشی لینا اور گرفت میں لینا

(۵) معائنہ کرنا۔

چند موضوعہ قوانین ان جملہ اختیارات کو عطا کرتے ہیں اور چند ان میں سے چند کو دیتے ہیں اور چند ان میں سے ایک اختیار کو عطا کرتے ہیں۔ ایک ایکٹ کون سا اختیار وہ کتنے کسی مقتدر کو عطا کرے ایکٹ کے مقاصد اور حالات کی ضروریات پر منحصر ہے ایک مقتدر صرف اس جابرانہ اختیار کو استعمال کر سکتا ہے جس کی اجازت ایکٹ نے دی ہو۔ اگر کوئی مقتدر گواہان کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے اور دستاویزات پیش کرنے کا قانونی اختیار نہ رکھتا ہو تو وہ ان امور کی بابت صرف استدعا کا خط لکھ سکتا ہے اور متعلقہ شخص کو اختیار ہے کہ اس کے تحت عمل کرے یا نہ کرے۔ کیفیت نامے اور نقشے طلب کرنے کا بھی قانون کے تحت اختیار دیا گیا ہے۔ گواہان کو شہادت دینے اور دستاویزات پیش کرنے کے لیے طلب کرنا۔

اس امر کے لیے جو سیاری فارمولا استعمال کیا جاتا ہے وہ یہ ہے کہ نامزد مقتدر کو گواہان کو حاضر ہونے پر مجبور کرنے، ان کا عطفہ بیان لینے دستاویزات کا انکشاف کروانے اور ان کو داخل کروانے وغیرہ کے متعلق وہی اختیارات ہوں گے جو کسی دیوانی عدالت کے ضابطہ دیوانی کے تحت کسی مقدمہ کی سماعت کرتے وقت ہوتے ہیں ایسے اختیارات رکھنے والا مقتدر کسی شخص کو حاضر ہونے، گواہی دینے یا دستاویز پیش کرنے کے لیے سمن جاری کر سکتا ہے۔ برعکس اس کے امریکہ کے معمول کے مطابق جہاں اگرچہ مقتدر کو ایسے اختیارات حاصل ہیں پھر بھی شخص کے خلاف

سمن کی تعمیل عدالت کے ذریعہ کرائی جاتی ہے۔ ہند میں ماتعلیٰ مقتدر ان عام طور سے خود سمن کی عدم تعمیل پر سزا عاید کر سکتے ہیں اور یہ امر ان کو عدالت کے آخری طریقہ کار سے بچا لیتا ہے۔ لہذا سمن جاری کرنے کا اختیار رکھنے والا مقتدر سمن میں تعمیل ضابطہ دیوانی کی دفعات ۳۲ اور آرڈر ۱۶ کے تحت ایسی سزاؤں کے ذریعہ کروا سکتا ہے جیسے متعلقہ شخص کے خلاف گرفتاری کا وارنٹ جاری کرنا۔ اس کی جائیداد کو ترقی اور غلام کرنا۔ حاضری کے لیے اس سے ضمانت طلب کرنا اور قاصر رہنے پر اس کو سول جیل میں قید کرنا اور ۵ روپے تک جرمانہ کرنا۔ ان عام اختیارات کے علاوہ خود متعلقہ ایکٹ مقتدر کو حاضری یا دستاویز پیش کرنے کے سمن کی عدم تعمیل پر جرمانہ عاید کرنے کا اختیار دے سکتا ہے۔

مابراہ اختیار بہت شدید ہوتا ہے لہذا اس کے بے جا استعمال کے خلاف تحفظ کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ آمدنی ٹیکس ایکٹ میں اس ایکٹ کے تحت عاید کی ہوئی سزا کے خلاف بالا مقتدر کے پاس اپیل کیے جانے کی تجویز ہے۔ جہاں ایسی تجویز نہ ہو وہاں شاید ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۱۳ سے کام لیا جاسکتا ہے جو جرمانہ عاید کرنے یا گرفتاری کے حکم کے خلاف اپیل کی تجویز کرتی ہے۔

اوپر مذکور کی ہوئی سزائیں حاضر ہونے یا دستاویزات پیش کرنے کے سمن کی عدم تعمیل کے لیے ہیں۔ ضابطہ دیوانی یا آمدنی ٹیکس ایکٹ میں کوئی سزا معلومات مہیا کرنے سے باز رہنے یا حلف سے اپنے کو پابند نہ کرنے سوالات کے جوابات نہ دینے کے لیے نہیں مقرر کی گئی ہے۔ جب قافلہ سلازیہ ایسا وجوب عاید کرنا چاہتی ہے تو وہ اس کے متعلق واضح طور سے تجویز کر دیتی ہے۔ اس موضوع پر تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۵ (۲) تجویز کرتی ہے کہ کمیشن کسی شخص کو اس کے اس مخصوص استحقاق کے تابع جس کا وہ کسی فی الوقت نافذ قانون کے تحت ادماکر سے متعلقہ معاملہ کے بارے میں معلومات مہیا کرنے کا حکم دے سکتا ہے اور جس شخص کو ایسا حکم دیا جائے وہ قانونی طور سے معلومات کو مہیا کرنے کا تعزیرات ہند کی دفعات ۱۶۶ اور ۱۷۱ کے مفہوم میں پابند ہوگا۔ ایسی تجویز کا اثر یہ ہے کہ اگر طلب کی ہوئی معلومات کو مہیا کرنے سے کوئی شخص انکار کر دے تو اس پر تعزیرات ہند کی دفعات ۱۶۶ اور ۱۷۱ کے تحت سزا عاید کی جاسکتی ہے۔

جموں و کشمیر بنام نور محمد آفتاب میں ایک دلچسپ مسئلہ پیدا ہوا۔ وہ یہ کہ آیا حکومت کو

شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۲۲ کے تحت کسی شائع نہ کیے ہوئے ریکارڈ کو نہ پیش کرنے کا حق استثنیٰ (Privilege) حاصل ہے۔ انہیں جب وہ ریکارڈ جموں و کشمیر تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کے تحت طلب کیا جائے۔ جموں و کشمیر حکومت نے سری نگر میں ۱۹۶۲ میں گولی چلائے جانے کے متعلق تحقیقات کرنے کی غرض سے ایک کمیشن کا تقرر کیا۔ کمیشن کے سامنے درخواست دی گئی کہ وہ حکومت سے ایک دستاویز طلب کرنے کی استدعا کرے۔ حکومت نے اس کو پیش کرنے سے انکار کر دیا اس بنا پر کہ وہ غیر متعلقہ تھی یا وہ ایسا ریکارڈ تھا جس کے متعلق حکومت شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۲۳ کے تحت حق استثنیٰ کا ادعا کر سکتی تھی۔ کمیشن نے حکومت کے غدر کو نامعلوم کر دیا اور ہائی کورٹ نے اس حکم بحال رکھا۔ عدالت نے کہا کہ کمیشن کو ضابطہ دیوانی کی تجویز کی رو سے دستاویزات کو طلب کرنے کا اختیار ہے۔ ضابطہ دیوانی کی چند تجویز کا اطلاق ہونے سے کمیشن جو اغراض کے لیے عدالت نہیں جومانی۔ شہادت ہند کی دفعہ ۱۲۳ کے تحت حق استثنیٰ کا ادعا نہیں کیا جاسکتا کیونکہ اس ایکٹ کا اطلاق تحقیقاتی کمیشن پر نہیں ہوتا۔ لہذا کمیشن کو دستاویزات پیش کرنے کی اجازت دینے کے متعلق اختیار تیزی حاصل ہے۔

ضابطہ دیوانی کا آرڈر ۱۹ قاعدہ ۵ عدالت کے اختیار پر پابندی لگاتا ہے (اور یہ پابندی انتظامی جماعت پر بھی عاید ہوتی ہے) کہ اس مخصوص دستاویز کی کمینٹ کو جو سمن کے ذریعہ کسی شخص سے طلب کی جائے وضاحت اور مقبول درستی کے ساتھ بیان کرنا چاہیے۔ پھر بھی متعلقہ مقتدران کو اس معاملہ میں بہت ڈھیل دے دی گئی ہے جیسا کہ نرائن داس بنام ٹی۔ ان۔ راؤ سے ظاہر ہوتا ہے۔ ایک ہندو مذہبی و خیراتی ٹرسٹ کی جانیڈاد کے متعلق بدانتظامی کے الزام کی تحقیقات کرنے کے لیے تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کے تحت مقرر کیے ہوئے ایک انسر نے درخواست دہندہ کو اس ادارہ کے متعلق جو دستاویزات حسابات۔ دیگر مواد کو جو اس کے قبضہ میں یا اس کے زیر قابو ہوں پیش کرنے کا حکم دیا۔ بحث یہ ہوئی کہ سمن میں کاغذات کی صراحت کی جاسکتی تھی عدالت نے سمن کو جائز قرار دیا۔ عدالت کی رائے میں تحقیقات کرنے والا انسر دریافت کرنا چاہتا تھا کہ اس ادارہ کی جانیڈاد میں کس قسم کی اور کس قدر بدانتظامی کی گئی تھی اور اس صورت حال میں وہ دستاویزات کی فہرست نہیں دے سکتا تھا۔ مگر سپریم کورٹ کے دیگر معاملہ بیرمیکلس

بنام اے۔ ٹی۔ رانا میں مختلف نظریہ اختیار کیا گیا۔ اس معاملہ میں بیرونی زرمبادلہ ضابطہ بندی ایکٹ ۱۹۴۷ کی دفعہ ۹ (۲) کے تحت دستاویزات پیش کرنے کا حکم زیرِ غور تھا۔ یہ تجویز مرکزی حکومت کو اختیار دیتی تھی کہ وہ اگر مناسب اور ترین معلومت خیال کرے تو کسی معلومات۔ کھاتے یا دیگر دستاویز کو جو کسی شخص کے قبضہ میں ہو اس ایکٹ کے اغراض کے لیے حاصل کر کے معائنہ کر سکتی ہے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ معلومات کتاب اور دیگر دستاویزات کی صراحت کرنا ضروری تھا۔ عدالت نے اس حکم کو منسوخ کر دیا جس میں دستاویزات کی صراحت تو کی گئی تھی مگر ان میں چند کسی طرح بھی طرح اس ایکٹ کے تحت معاملات سے متعلقہ نہیں تھیں۔ امریکہ میں جابرانہ یا غیر مقول سمنوں کے خلاف دستوری تحفظ ہے مگر ہند میں ایسا کوئی تحفظ مہیا نہیں کیا گیا ہے۔

## تلاش اور گرفت

تلاش اور گرفت کے اختیارات انتظامی دور میں بہت زیادہ اہمیت اختیار کر رہے ہیں کیونکہ ایسے اختیارات تیز رفتاری سے مختلف انتظامی ممتد ران کو مختلف موضوعہ قوانین کے تحت عمل درآمد کرنے کی غرض سے عطا کیے جا رہے ہیں۔ مرکزی آبکاری اور نمک ایکٹ کی دفعہ ۸ تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۵ (۲) آمدنی ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۱۳۲ ایسی جم فیض قانونی تجاویز کی چند مثالیں ہیں جو ان کے تحت متعلقہ ممتد ران کو تلاشی اور گرفت کے اختیارات دیتی ہیں۔ تلاش اور گرفت کے اختیارات بہت سنگین اہمیت کے ہوتے ہیں کیونکہ وہ متاثر ہونے والے اشخاص کے کلیہ آزادی اور نیک نامی پر مداخلت کرتے ہیں۔ لہذا ان اختیارات کے استعمال میں زیادہ سے زیادہ تخفیف کرنے کی غرض سے وہ طریقہ کار یا تحقیقات جس کے تحت ایسا عمل کیا جائے بہت اہمیت اختیار کر لیتے ہیں۔ اس موضوع پر نچ سابعہ قانون کی کمی کی وجہ سے موجودہ قانون رفیق۔ غیر معین اور غیر واضح صورت میں ہے مزید یہ کہ جو کچھ بھی نچ سابعہ قانون اس موضوع پر ہے وہ مطابق طرز نہیں ظاہر کرتا۔

تلاش اور گرفت کے معاملہ میں چند تحفظات مہیا کرنے کی غرض سے موضوعہ قوانین سے یہ طریقہ اختیار کیا ہے "تلاش اور گرفت کے متعلق ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا جہاں تک ممکن ہو۔ متعلقہ ایکٹوں کے تحت تلاشی اور گرفت پر اطلاق ہوگا" پھر بھی یہ سوال کہ آیا کسی ایکٹ کے تحت تلاشی اور گرفت پر ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق ہوگا یا نہیں اس ایکٹ کی

تجاویز پر منحصر ہے۔ جب تک کسی ایکٹ نے ضابطہ فوجداری کی تجاویز کے اطلاق کرنے کا اختیار نہ دیا ہو ان کا اطلاق نہیں کیا جاسکتا ہے۔

بسا اوقات ایکٹ اس موضوع پر بہت واضح تجویز کرتا ہے جس میں شبہ کی گنجائش نہیں رہتی مگر اکثر ایکٹ کا اسلوب بیان ایسا مبہم ہوتا ہے کہ یہ سوال کہ آیا متعلقہ ایکٹ کے تحت تلاشی اور گرفت پر ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق ہو گا یا نہیں اس ایکٹ کی متعلقہ تجاویز کی تفسیر پر منحصر ہوتا ہے۔ موضوع قوانین کی مبہم اور غیر واضح مسودہ نویسی یہ شمول مختلف عدالتی نظریات جن میں بیج ہ بیج اور معاملہ معاملہ اختلافات ہوتے رہتے ہیں استثنائے کا باعث ہو جاتی ہے اور اکثر غیر متقول صورت پیدا کر دیتی ہے۔

اس موضوع پر پیدا ہونے والی دشواریاں چند مثالیں دے کر ظاہر کی جاسکتی ہیں۔ ماس عام بکری ٹیکس ایکٹ ۱۹۵۹ء کی دفعہ ۴۱ (۲) تجویز کرتی ہے کہ کسی کھاتے۔ رجسٹر۔ ریکارڈ کا جس کو کوئی کاروباری اپنے طریق کار و بار میں رکھتا ہو۔ اس کے قبضہ میں کسی مال کا۔ اس کے دفتر۔ دوکانات۔ گوداموں وغیرہ کا بھی مناسب اوقات پر متعلقہ انسپکٹر ان معائنہ کر سکتے ہیں۔ اس دفعہ کی شرط تجویز کرتی ہے کہ (جو کسی رہائش گاہ میں ہو جائے کاروبار و رہائش گاہ دونوں نہ ہو) کوئی انسپکٹر داخل نہ ہو گا نہ تلاشی لے گا بجز اس ملاقات پر اختیار رکھنے والے محکمہ کے باری کیے ہوئے وارنٹ کے تحت اور اس حتمی دفعہ کے تحت جو تلاشیوں۔ جہاں تک ہو سکے۔ ضابطہ فوجداری کی تجاویز کے بموجب کی جائیں گی۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۴۱ (۲) تجویز کرتی ہے کہ اگر کسی انسپکٹر کو شبہ کرنے کی وجہ ہو کہ کوئی کاروباری ٹیکس کی ادائیگی سے بچنے کی کوشش کر رہا ہے تو وہ ایسے کھاتوں۔ رجسٹروں وغیرہ کو گرفت میں لے سکتا ہے ان متعدد تجاویز کی تفسیر کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے اسٹڈنی بورڈ ہٹام آر۔ ایس جاور میں فیصلہ دیا کہ اگرچہ دفعہ ۴۱ (۲) میں لفظ "تلاشی" استعمال نہیں ہوا ہے بچہ بھی دفعوں۔ وغیرہ اور کھاتوں کے معائنہ کے اختیار کے مفہوم میں کسی دفعہ میں بغیر وارنٹ داخل ہو کر تلاشی لینا شامل ہے بجز اس مکان کے جو محض رہائشی ہو جس کی تلاشی بغیر مجسٹریٹ کے باری کیے ہوئے وارنٹ کے نہیں لی جاسکتی۔ دفعہ ۴۱ (۲) کا حوالہ دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق صرف رہائشی مکان پر نہیں ہوتا بلکہ

اس کے تحت تمام تلاشیوں پر جوتا ہے۔ لہذا اس فیصلے کے ذریعہ ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق اس دفعہ کے تحت جملہ تلاشیوں پر ہو گیا اگرچہ اس امر پر کوئی واضح تجویز اس دفعہ میں نہ تھی۔

ثبوتاً تھہر شاد بنام ریاست بہار، دوسرا معاملہ ہے جس کا ذکر اس سلسلہ میں کیا جا سکتا ہے۔ بہار ہائی کورٹ کی ایکٹ ۱۹۴۷ء کی دفعہ ۱۱ تجویز کرتی ہے کہ "اگر کشنر کو شبہ کرنے کی وجہ ہو کہ کوئی کاروباری اس سے واجب الادا ٹیکس کی ادائیگی سے گریز کر رہا ہے تو وہ تحریری وجوہ دیگر کھاتوں وغیرہ .... کو گرفت میں لے سکتا ہے۔ اس غرض کے لیے وہ کسی کاروباری کے کسی کاروبار کی جگہ میں داخل ہو سکتا ہے دفعہ ۱۸ حکومت کو کشنر کے اختیارات کی تفویض کسی دیگر افسر کو کرنے کا اختیار دیتی ہے۔ دفعہ ۲ کشنر کو اختیار دیتی ہے کہ وہ کسی مقرر کیے ہوئے افسر کو اختیار دے سکتا ہے کہ وہ ایکٹ کے تحت قابل سزا کسی امر کی تفتیش میں اس کی مدد کرے۔ اور تب یہ افسر ضابطہ فوجداری کی تجاویز کے تحت اختیارات استعمال کر سکتا ہے محکمہ کے ایک افسر نے جس کو کشنر نے اختیار دیا تھا تفتیش شخص کی عمارت کی تلاشی لی اور چند دستاویزات کو گرفت میں لے لیا۔ اس اعتراض پر کہ اس افسر نے ایسا مل کرتے ہوئے ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق نہیں کیا سپریم کورٹ نے کہا کہ چونکہ وہ دفعہ ۱۸ کے تحت مل کر رہا تھا نہ کہ دفعہ ۲۷ کے تحت۔ اس کو تلاشی اور گرفت کے بارے میں ضابطہ فوجداری کی تجاویز کا اطلاق کرنا ضروری نہ تھا۔ ۷۰ یہ کہ زیر غور ایکٹ نے ضابطہ فوجداری کی تجاویز کو صرف، ۲ کے تحت کسی جرم کی تفتیش کے متعلق قابل اطلاق اطلاق کیا ہے نہ کہ دفعہ ۱۸ کے تحت عام تلاشیوں اور گرفت کے متعلق۔

تلاشی اور گرفت پر ضابطہ فوجداری کی تجاویز کے اطلاق کے سوال پر اس معاملہ اور تجاویز کے معاملہ میں سپریم کورٹ کے نظریات میں اختلافات پر توجہ دینا چاہیے۔ تجاویز کے معاملہ میں ایکٹ میں ابہام کی تعبیر ان تجاویز کے اطلاق کے حق میں کی گئی۔ جب کہ شیوناتھ کے معاملہ میں اس کے برخلاف نتیجہ قانونی تجاویز کی سختی کے ساتھ تعبیر کر کے نکالا گیا۔ چونکہ غلط حسابات رکھنا (لہذا ٹیکس کی ادائیگی سے گریز کرنا، بہار ایکٹ کی دفعہ ۲۶) کے تحت جرم قابل دست اندازی پولیس ہے اس لیے یہ بحث کچھ مداخلت کے ساتھ کی جاسکتی ہے کہ دفعہ ۱۸ کے تحت تلاشی اور گرفت بھی دفعہ ۲۷ کے تحت جرم کی تفتیش کے سلسلہ میں کی جاتی ہے لہذا وہ بھی دفعہ ۲۷ کی زد میں آ سکتی ہیں لیکن عدالت نے ایکٹ کے اسلوب بیان کی اس قدر سخت لفظی



تبصرہ کی کہ ضابطہ فوجداری سے مبیہ کیے گئے تحفظات سے متعلق اشخاص کو محدود کر دیا۔

جب قانون سازی تجویز کرتی ہے کہ ضابطہ فوجداری کی تجاویز تلاش اور گرفت پر قابل اطلاق ہوں گی تو سوال پیدا ہوتا ہے کہ ان میں سے کن کا اطلاق ہوگا۔ کوئی ایکٹ ان متعلقہ تجاویز کا ذکر نہیں کرتا جو قابل اطلاق ہوں گی۔ صرف یہ کہا جاتا ہے کہ ضابطہ فوجداری کی تجاویز جہاں تک جوہر کے قابل اطلاق ہوں گے نہ بط فوجداری میں تلاش اور گرفت کے متعلق متعدد تجاویز ہیں مثلاً: دعات ۵۰-۱۰۱-۱۰۳ اور ۱۶۵ ان میں زیر غور اغراض کے لیے سب سے زیادہ متعلقہ تجاویز دعات ۱۰۳ اور ۱۶۵ ہیں۔ دفعہ ۱۰۳ عام تجاویز کرتی ہے لہذا اس کا اطلاق جملہ تلامیوں اور گرفت پر ہوتا ہے۔ یہ دفعہ تجویز کرتی ہے کہ تلاش کی جانے والی جگہ کے قرب وجوار کے رہنے والے دو یا تین اشخاص کے سامنے تلاش لی جائے گی۔ اور یہ کہ متعلقہ افسر دوران تلاش گرفت میں ل ہوئی چیزوں کی فہرست مرتب کرے گا اور ان پر گواہان کے دستخط ہوں گے۔

دفعہ ۱۶۵ جس کا اطلاق قابل دست اندازی پولیس کی جرم کی تفتیش پر کسی پولیس افسر سے لی جانے والی تلاش پر ہوتا ہے۔ ایسی تلاش اور گرفت پر مندرجہ ذیل پابندیاں عائد کرتی ہے۔

- (۱) متعلقہ افسر کے پاس معقول وجہ ہونی چاہیے کہ کسی جرم کی تفتیش کے لیے کوئی نہ وہ چیز اس کی رائے میں بجز بغیر بے جاتا خیر کے تلاش کیے ہوئے دستیاب نہیں ہو سکتی۔
- (۲) اس کو ایسا باور کرنے کی وجہ قلم بند کرنی چاہیے اور جہاں تک ممکن ہو ایسی تجویز میں اس چیز کی مراحت کرنی چاہیے جس کے لیے تلاش لی ہو۔

(۳) اگر عملی طور سے ممکن ہو تو خود تلاش کیے گا اور اگر ایسا ممکن نہ ہو کہ وہ خود تلاش کرے تو

اس کی وجہ تحریر کرے گا۔ اور تلاش کی جگہ کی اور جہاں تک ممکن ہو اس چیز کی جس کے لیے

تلاش لی ہو ہے مراحت کرتے ہوئے کسی ماتحت افسر کو تلاش لینے کا اختیار دے گا۔

اس سے معلوم ہو گا کہ دفعہ ۱۵۶ تلاش اور گرفت کے متعلق کسی افسر کے سامنے مافی الاستعمال اختیار کے خلاف کافی تحفظات مبیہ کرتی ہے۔ وفاقاً سوال پیدا ہوتا ہے کہ کس حد تک "تقریری وجہ" اور اس چیز کی مراحت کرنا جس کو تلاش کرنا ہے کے متعلق تجاویز کا کسی محسوس تجویز پر اطلاق ہوگا۔

ریاست مہاراجستان نام رمن میں سپریم کورٹ کے سامنے فیصلہ طلب مسئلہ مرکزی آبکاری اور

س ایکٹ اور اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد کی رو سے بغیر وجہ قلم بند کیے ہوئے تلاشی لیے جانے کے متعلق تھا۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۱۸ کے تحت جملہ تلاشیاں ضابطہ فوجداری کی تلاشی کے متعلق تجاویز کے بموجب لی جائیں گی۔ دفعہ ۳۷ مرکزی حکومت کو کسی جگہ کے معائنہ کرنے اور تلاشی کا اختیار دینے اور ان کی ضابطہ بندی کرنے کے متعلق جہاں تک کہ ایسی تلاشی اس ایکٹ کے تحت محصول ہر پر کرنے اور اس کو وصول کرنے کے لیے ضروری ہو قواعد بنانے کا اختیار دیتی ہے۔ اس ایکٹ کے تحت بنایا ہوا قاعدہ ۲۰ مرکزی حکومت کے کسی افسر کو کسی ایسی آرائشی عمارت وغیرہ میں داخل ہونے اور تلاشی لینے کا مجاز کرنے کا اختیار ہے جہاں اس کی رائے میں آبکاری حصول مائدہ کیجھانے کے قابل کسی مال پر عمل یا اس کا ذخیرہ کیا جاتا ہو یا اس کو بنایا جاتا ہو۔ قاعدہ ۲۱ کے تحت کسی قاعدہ کی خلاف ورزی پر جرمانہ اور اس مال کی جس کے متعلق جرم کیا گیا جو منسلکی کی سزا دی جاسکتی ہے۔ عدالت نے توجہ دلائی کہ قاعدہ ۲۰ کے تحت کوئی اختیار افسر صرف اس جرم کی تفتیش کے سلسلہ میں تلاشی لینے کا اختیار رکھتا ہے جس کا ارتکاب اس ایکٹ یا قواعد کی خلاف ورزی کی وجہ سے ہوا ہو۔ عدالت نے کہا کہ اس نقطہ نظر سے ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کے تحت کسی جرم کی تفتیش کے دوران کسی پولیس افسر کو تلاشی لینے کا مل دفعہ ۲۰ کے تحت لی جانے والی تلاشی سے بجا طور سے مشابہت رکھتا ہے۔ ان دونوں صورتوں میں تلاشی جرم کی تفتیش کے دوران کی جاتی ہے اور کوئی وجہ نہیں ہے کہ وہ پابندی جو ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کے تحت تلاشی پر عاید کی جاتی ہے قواعد کے تحت آبکاری افسر کی ہوئی تلاشی پر کیوں نہ عاید کی جائے۔ لہذا عدالت نے فیصلہ دیا کہ ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کی تجاویز کو قاعدہ ۲۰ کے تحت کے کے معاملہ میں اختیار کرنا لازم ہے۔ زیر غور معاملہ میں افسر نے دفعہ ۱۶۵ سے مطلوب وجہ کو قلم بند کیے بغیر تلاشی لی تھی لہذا وہ تلاشی ناجائز قرار دی گئی۔ وجہ قلم بند کرنا تلاشی کے معاملہ میں ایک اہم قدم ہے اور اس کو نظر انداز کرنا تلاشی کے متعلق تجاویز کے ایک اہم عنصر کو نظر انداز کرنا ہے۔

چھادر کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا تھا کہ ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کی تجاویز کا اطلاق صدر اس عام بکری ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۳۱ (۲) کے تحت تلاشی پر ہوتا ہے کیونکہ دفعہ ۱۶۵ کی تجاویز کی تعمیل نہیں کی گئی تھی وہ تلاشی ناجائز قرار دی گئی اور برآمد کی ہوئی چیز کی واپسی کا حکم دیا گیا۔

مگر سپریم کورٹ کے معاملہ گوبیند کرشن بنام معاون کسٹم کلکٹر میں فیصلہ اوپر ذکر کیے ہوئے دو معاملات سے مطابقت نہیں رکھتا۔ اس معاملہ میں تلاشی کسٹم ایکٹ کے تحت لی گئی تھی۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۱۰۵ (۲) کے ذریعہ ضابطہ فوجداری کی تجاوز اس ایکٹ کے تحت تلاشیوں پر قبلی اطلاق کر دی گئی تھیں تلاشی کے لیے کوئی وجہ قلم بند نہیں کی گئی تھی بجز اختیار دینے والے خط میں اس تحریر کے ”جو کہ ایک مشتبہ ارتکاب جرم کی اطلاع میرے سامنے رکھی گئی ہے“ اس بحث کو نامعلوم کرتے ہوئے کہ وجہ قلم بند کرنا چاہیے تھے سپریم کورٹ نے کہا ”یہ ممکن نہیں ہے کہ ان شرائط کا ایکٹ کی دفعہ ۱۰۵ کے تحت پیدا ہونے والی صورتوں پر اطلاق کیا جائے“

تجب انجیز امر یہ ہے کہ اس معاملہ میں رحمن کے معاملہ کا حوالہ تک نہیں دیا گیا۔ اس معاملہ اور رحمن اور جہاد کے معاملہ کے درمیان امتیاز کرنے کا ایک امر یہ تھا کہ اس میں تحریری اختیار دیا گیا تھا مگر ان دونوں معاملات میں یہ بھی نہ تھا۔ مزید یہ کہ کسٹم ایکٹ میں اختیار کے بے جا استعمال کے خلاف دو تحفظات مہیا کیے گئے ہیں۔ اختیار دینے والے معاون کلکٹر کو اپنے تیار کیے ہوئے ریکارڈ کی ایک نقل کلکٹر کو بھیجی جاتی ہے اور اس پر مرکزی حکومت کی اجابت سے مقدمہ چلایا جاسکتا ہے۔

انجیز میں آمدنی ٹیکس افسر بنام سیٹھ برادر س کا ذکر کرنا مناسب ہو گا وہاں تلاشی آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ کے تحت کی گئی تھی۔ اسی ایکٹ کی دفعہ ۱۳۲ تجویز کرتی ہے کہ آمدنی ٹیکس کسٹمز یا معائنہ کا ڈائریکٹر اگر اس کے پاس باور کرنے کی وجہ ہو کہ وہ شخص جس سے یہی کھاتے یا دستاویزات طلب کی گئی ہیں ان کو پیش کرنے سے باز رہا تو وجہ (تحریر کرتے ہوئے وہ کسی نامزد افسر کو ان کھاتوں کو تلاش کرنے اور گرفت میں لینے کا اختیار دے سکتا ہے۔ اس ایکٹ کے تحت تلاشی پر ضابطہ فوجداری کی تجاوز کا اطلاق کر دیا گیا ہے۔ جہاں تک ہو سکے اس دفعہ کی تجویز کی تشریح کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ وہ آمدنی ٹیکس مقدمہ کو مطلقاً معنائی اختیار نہیں دیتی کیونکہ لی ہوئی اطلاع کی بنا پر اس کے پاس باور کرنے کی وجہ ہونا چاہیے کہ تلاشی لینے کی شرائط پوری ہو گئیں اور اس کو باور کرنے کی وجہ قلم بند کرنا اور نامزد افسر کو اختیار دینا لازم ہے۔ لیکن عدالت

نے یہ بھی کہا کہ کھاتوں اور دستاویزات کی صراحت کرنا اور ان کی تفصیل دینا ضروری نہیں ہے بلکہ متعلقہ کھاتوں اور دستاویزات کی تلاشی کا عام اختیار دینا کافی ہے۔ عدالت نے یہ بھی فیصلہ دیا کہ اگرچہ ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۶ کا اطلاق نہ بھی ہوتا ہوتا ہم آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت تلاشی پر اس کی دفعہ ۱۰۳ کا اطلاق ہوتا ہے۔

رحمن اور جھاور کے معاملات کا کوئی ذکر اس میں نہیں کیا گیا نہ عدلیہ کے دورنگی نظریات کی تشریح کرنے کی کوئی کوشش کی گئی۔ ایک کچھ قابل تسلیم تشریح یہاں بیان کی جا رہی ہے۔ آمدنی ٹیکس کی دفعہ ۱۳۲ کو قواعد کے ساتھ پڑھنے سے معلوم ہوگا کہ تلاشی کے لیے وجہ قلم بند کرنا لازم کر دیا گیا ہے اور اس حد تک ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۶۵ کے ایک اہم عنصر کا اطلاق کروا دیا گیا ہے۔ رحمن اور جھاور کے معاملات میں اس تحفظ کو صرف دفعہ ۱۶۵ کے قابل اطلاق ہونے کے ذریعہ ہی پڑھا جانا ممکن ہے۔

دفعہ ۱۶۵ کے اطلاق کے بارے میں ایک امر جو بات رہ گیا ہے یہ ہے کہ یہ دفعہ تلاشی کی جانے والی دستاویز کی صراحت کرنے اور اس کی تفصیل دینے کی تجویز کرتی ہے لیکن عدالت نے فیصلہ دیا کہ اس شرط کا اطلاق آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت تلاشی پر نہیں ہونا لہذا تلاشی کی جانے والی اور گرفت میں لی جانے والی دستاویز کی صراحت کرنا اور تفصیل دینا ضروری نہیں ہے۔ یہی نظریہ گوپی کرشن کے معاملہ میں اختیار کیا گیا۔ اور کہا گیا کہ دستاویز کا علم تلاشی کے بعد ہی ہو سکتا ہے۔

اوپر ذکر کیے ہوئے معاملات کے تجزیہ سے مندرجہ ذیل عام اصول نکلتے ہیں۔

(۱) تلاشی کے وارنٹ میں تلاش کی جانے والی دستاویز کی صراحت کرنا اور اس کی تفصیل دینا ضروری ہے۔

(۲) جب تلاشی کا کوئی بھی ایسا ریکارڈ نہ مرتب کیا گیا ہو جس میں تلاشی کے وجہ درج ہوں تو وہ تلاشی ناجائز ہوگی۔

(۳) جب تلاشی کا تحریری ریکارڈ مرتب کیا گیا ہو مگر اس میں وجہ نہ درج ہوں تو اس تلاشی کا جائز ہونا یا نہ ہونا ایک غیر معین امر ہو جاتا ہے۔

کسی اختیار تمیزی کی صورت کے مثل تلاشی اور گرفت کے اختیارات کی صورت میں بھی اکثر یہ سوالات پیدا ہوتے ہیں کہ آیا تلاشی کا حکم دینے میں متعلقہ افسر نے بدعتی یا نیک نیتی سے

عمل کیا اور آیا اس نے اس معاملہ پر اپنا داغ استعمال کیا جہاں کے معاملہ میں اپنی گودٹ نے تلاشی کو منسوخ کر دیا۔ کیونکہ مطلقہ افسر نے تلاشی کا وارنٹ بغیر اپنا داغ استعمال کیے جاری کر دیا تھا۔ اس امر کا انکشاف تلاشی کے وارنٹ کو دیکھنے سے ہو سکتا ہے۔ اگر وارنٹ جاری کرنے کی غرض سے چھپے ہوئے نام میں وارنٹ جاری کرنے سے قبل وہ کا لم جس کو قلم زد کرنا چاہیے تھا قلم زد نہیں کیا جب ہو یا وہ خالی جگہ جس کو پُر کرنا چاہیے تھا پُر نہیں کی گئی ہو۔ ایسے وارنٹ کی بنا پر لی ہوئی تلاشی ناجائز تصور ہوگی۔ سولجمل ناگرمل بنام کشمنہ میں داغ استعمال کیے جانے کا مقدمہ کیمیاہی کے لیگیا۔ آمدنی ٹیکس افسر کو اختیار دینے والا کشمنہ کے خط میں یہ الفاظ تھے ”جب کہ تم کو لی ہوئی اطلاع کی بنا پر تم کو باور کرنے کی وجہ سے کہیں تمہاری رپورٹ سے مطمئن ہوں۔ کہ نہیں کہانتے وغیرہ عرصہ کی ہونی جگہ پر مل سکتے ہیں۔“ یہ بحث کی گئی کہ کشمنہ نے بغیر اپنا داغ استعمال کیے ہوئے آمدنی ٹیکس افسر کی رپورٹ پر استدلال کر لیا لہذا وارنٹ جہائز تھا۔ عدالت نے کہا کہ ایسا نہیں ہے کیونکہ الفاظ ”میں مطمئن ہو“ ظاہر کرتے ہیں کہ کشمنہ نے معاملہ پر اپنا داغ استعمال کیا۔ عدالتوں کو تلاشی اور گرفت کے اختیارات میں سن مانی اور ظالمانہ استعمال کو بھی منسوخ کر دینا چاہیے۔ اس موضوع پر مزید ذکر کی ضرورت نہیں کیونکہ اختیاراتیہ پر اطلاق رکھنے والے اصولوں کا جوں کا توں اطلاق تلاشی اور گرفت کے اختیارات پر ہوتا ہے۔

کیا نامناسب تلاشیوں کے خلاف کوئی دستور محفوظ ہے؟ دستور میں سب سے زیادہ متعلقہ تجویز دفعہ ۱۹ (۱) دہا دہا میں ملتی ہے جو ہندو کے شہریوں کو جائیداد حاصل کرنے اس پر قبضہ رکھنے اور علیحدہ کرنے کے حق کی اور کسی پیشہ۔ دھندہ تجارت یا کاروبار کرنے کے حق کی ضمانت دیتی ہے۔ مگر ان دونوں حقوق پر مناسب پابندیاں عاید کی جاسکتی ہیں۔ تلاشی یا گرفت ان دونوں حقوق کو متاثر کرتی ہے کیونکہ کسی شخص کی رہائش گاہ کی تلاشی اس کو اس کے پرائمن استعمال اور قلعہ میں مداخلت کرتی ہے اور کاروبار کی جگہ کی تلاشی اور یہی کھاتوں کو گرفت میں لینا اس کے کاروبار کرنے کے حق کے لیے مضرت رساں ہو سکتا ہے۔

شرٹا بنام شیش میں سپریم کورٹ نے دستور کی نہ کوہ دفعہ کی بنا پر تلاشی اور گرفت کا

اختیار دینے والے ایک ایکٹ کے خلاف اعتراضات کو نامنظور کر دیا۔ عدالت نے کہا کہ دستور کی اس دفعہ کی خلاف ورزی نہیں ہوئی کیونکہ تلاشی یا گرفت تلاش کی گئی جگہ یا گرفت میں لی ہوئی شے پر قبضہ رکھنے کے حق پر صرف عارضی مداخلت کرتی ہے اور جائز تفتیش کے محدود غرض کے لیے عمل میں لائی جاتی ہے۔ جہاں کے معاملہ میں دستور کی اس دفعہ کی بنا پر مداخلت عام ہو سکتی ہے ایکٹ کے تلاشی اور گرفت کے متعلق تجویز پر اعتراض کیا گیا۔ سپریم کورٹ نے ضابطہ نوعداری کی دفعہ ۱۶۵ میں دیے ہوئے تحفظات کا اس زیر غور ایکٹ کے تحت تلاشی اور گرفت پر اطلاق کر کے اس اعتراض کو نامنظور کر دیا۔ یہ بھی بحث کی گئی کہ زیر غور تجویز کسی افسر کو تلاشی لینے کا اختیار دے سکتی ہے بلکہ کسی کم حیثیت کے افسر کو بھی یہ اختیار تفویض کیا جاسکتا ہے۔ سپریم کورٹ نے اس بحث سے اتفاق کیا پھر بھی اس تجویز کو منسوخ کرنے سے انکار کر دیا۔ یہ کہہ کر کہ یہ خیال نہیں کیا جاسکتا کہ حکومت مناسب حیثیت رکھنے والے افسر کو ایسا اختیار دے گی۔

تلاشی اور گرفت کے متعلق اس پورے تذکرہ میں زور طریقہ کار اور تحقیقات پر رہا ہے تاکہ اس اختیار کا مقبول اور بجا استعمال کیا جائے۔ لیکن اس موضوع پر صورت واضح نہیں معلوم ہوتی۔ عدالتوں نے ابھی تک دستور کی تجاویز سے اختیار کیے جانے والا کوئی کم سے کم تحفظ اخذ نہیں کیا ہے۔ اس صورت میں پیدا ہونے والی دشواریوں پر غور کرنا ضروری ہے۔

تلاشی اور گرفت کے معاملہ میں سرعت عمل کی ضرورت ہوتی ہے ورنہ تلاشی کا پورا مقصد ہی فوت ہو جائے گا بلکہ جانے والی تلاشی کے قبل کسی شخص کو اس کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا موقع نہیں دیا جاسکتا ہے کیونکہ ایسا کرنے سے اس شخص کو متعلقہ شے کو علیحدہ کرنے کا موقع مل جائے گا اور تلاشی کا مقصد فوت ہو جائے گا۔ عدالتیں صرف اس تحفظ پر اصرار کرتی ہیں اور اس پر بھی متفقہ رائے نہیں ہے کہ تلاشی لینے کے حکم کی وجہ قلم بند کر دینی چاہیے۔ وجہ کا انکشاف کسی فرائض پر نہیں کیا جاسکتا۔ پھر بھی وجہ تحریر کرنا ایک اہم تحفظ ہے کیونکہ اگر اس عمل پر اعتراض کیا جائے تو عدالت ان وجوہ پر غور کر سکتی ہے کہ یہ سن دقت یہ ہے کہ یہ شرط صرف اس وقت عائد کی جاسکتی ہے جب ایکٹ خود وجہ قلم بند کیے جانے کی تجویز کر دے یا ضابطہ نوعداری کی دفعہ ۱۶۵ کا اطلاق تلاشی کر دے۔ مگر ایکٹ ایسی تجویز نہ کرے تو یہ مشتبہ امر ہے کہ عدالت ایسے تحفظ کو دستور کی دفعہ ۱۹ (۱) (۲) سے اخذ کرے گی جہاں کے معاملہ میں زیر غور تجویز جائز قرار دی گئی کیونکہ وجہ قلم بند کرنا

تجویز ایکٹ میں تھی لیکن برعکس صورت کہ ایسی تجویز خلاف دستور ہوگی اگر ایسے تحفظ کی تجویز نہ کی گئی ہو۔ فرض نہیں کی جاسکتی۔ اس پر توجہ دینا چاہیے کہ شیوتا تھ کے معاملہ میں اگرچہ ایسی شرط نہیں مایدی گئی تھی پھر بھی عدالت نے اس تجویز کی باج دستور کی رو سے نہیں کی۔ ”وجوہ قلم بند“ کرنے کا تحفظ بھی خیالی معلوم ہوتا ہے کیونکہ ابھی تک اس امر کو واضح نہیں کیا گیا ہے کہ کس وفادار اور تفصیلات کے ساتھ وجود قلم بند کیے جائیں۔ یہ مشتبہ رہ جاتا ہے کہ آیا عدالتیں اس امر پر غور کریں گی کہ قلم بند کیے ہوئے وجود تلاش کی حکم صادر کرنے کے لیے کافی ہیں یا نہیں۔ عام طور سے موضوع قوانین ایسا اختیار اعلان افسران کو دیتے ہیں مثلاً آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت یہ اختیار آمدنی ٹیکس کمشنر کو دیا گیا ہے۔ مگر یہ نہیں کہا جاسکتا کہ دستور کے تحت کوئی ایسی مجبوری ہے کہ ایسا اختیار کسی نیچے عہدہ کے افسر کو دیا جائے۔ جہاں کے معاملہ میں جو کچھ سپریم کورٹ نے کہا اس سے کوئی معین اصول قائم نہیں ہوتا۔ عدالت نے صرف امید ظاہر کی کہ تلاش لینے کا اختیار کافی حیثیت رکھنے والے افسروں کو ہی دیا جائے گا۔

جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے تلاش اور گرفت کا اختیار بہت سنگین مامیت کا ہوتا ہے لہذا منقول تحفظات کا سوال اس موضوع پر ہمیشہ پیدا ہوتا ہے۔ اس پر توجہ دینا مناسب ہے کہ لوک سبھا کی سختی قانون سازی پر کمیٹی نے متعدد ایکٹوں کے تحت بتائے ہوئے قواعد کے ذریعہ کسی عمارت میں داخل ہونے، تلاش اور گرفت میں لینے کے وسیع اختیارات عطا کیے جانے پر اعتراض کیا تھا۔ کمیٹی نے اصرار کیا کہ ایسے اختیارات کا استعمال ایسے تحفظات کے تابع کیا جانا لازم ہے جیسے - تلاش کا اختیار استعمال کرنے والے افسر کو عمارت وغیرہ پر قابض اشخاص کے سماجی اور مذہبی رسوم کا لحاظ رکھنا چاہیے۔ تلاش کے وقت گواہان کو موجود رہنا چاہیے۔ برآمد شدہ اشیاء کی فہرست مرتب کرنا چاہیے۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ حکومت نے کمیٹی کی تحریکات کو منظور کرتے ہوئے متعلقہ قواعد میں رد و بدل کر دی لیکن کمیٹی کی یہ تحریکات تلاش کے واقعی عمل کی ضابطہ بندی کرتی ہیں۔ مگر قبل از تلاش مرحلہ کو نہیں چھوٹی ہیں یعنی جب متعلقہ افسر تلاش کا حکم صادر کرنے والا ہو۔

تلاش اور گرفت کے متعلق چند متفقہ مسائل درج کیے جاسکتے ہیں۔ ایک سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ آیا جب تلاش ناجائز ہو تو گرفت شدہ دستاویزات کو واپس کر دینا چاہیے اور آیا ایسی صورت میں ان کو استعمال کیا جاسکتا ہے یا نہیں۔ جہاں کے معاملہ میں یہ اور جگہ جگہ جب تلاش

تجارت ہو تو گرفت میں لی ہوئی دستاویزات کو واپس کرنا ضروری ہے ایک میسجور کے معاد میں بھی یہی نظریہ اختیار کیا گیا۔ مگر اس بار اس بانی کورٹ نے اس کے خلاف نظریہ اختیار کیا۔ اس نے کہا کہ دستاویزات اور رجسٹر متعلقہ معاملات میں استعمال کیے جاسکتے ہیں یہ نظریہ صحیح نہیں معلوم ہوتا۔ آمدنی ٹیکس کشنر بنام جواہر لال رستوگی میں تلاش آمدنی ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۱۳۲ کے تحت لی گئی تھی۔ تلاش میں گرفت میں لی ہوئی دستاویزات کو مقتدران ٹیکس نو مینوں تک اپنے پاس رکھ کر رہے بغیر کوئی وجہ علم بند کیے ہوئے کہ ان کو ۱۸۰ یوم کی قانونی معاد سے زیادہ مدت تک دفعہ ۱۳۲ (۸) کے تحت کشنر کے بغیر اجازت لیے ہوئے کیوں روکے رہے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس طرح دستاویزات کا روکے رکھنا بغیر قانونی اختیار کے تھا۔ لہذا ان کو واپس کروادیا۔

اوپر ذکر کیے ہوئے تلاش اور گرفت کے اختیار کے علاوہ ایک کم تر سنگین اختیار جو اسی زمرہ میں آتا ہے مختلف موضوعہ قوانین سے مقتدران کو عطا کیا ہوا معائنہ کا اختیار ہے۔ آمدنی ٹیکس ایکٹ کی دفعہ ۱۳۲ (الف) تجویز کرتی ہے کہ کوئی آمدنی ٹیکس افسر یا با اختیار انسپکٹر کسی کاروبار کی جگہ کاروبار کے اوقات میں داخل ہو کر وہاں دستیاب ہونے والے یہی کھاتوں یا دستاویزات کا معائنہ کر سکتا ہے وہ ان کا خلاصہ تیار کر سکتا ہے اور نوٹ لے سکتا ہے مگر ان کو اپنے ساتھ نہیں لے جاسکتا۔ فیکٹری ایکٹ ۱۹۴۸ اور ہفتہ وار تعطیلات ایکٹ ۱۹۴۷ میں بھی ان اختیارات کی دو مثالیں ملتی ہیں۔

عام طور سے ایکٹ میں لفظ (معائنہ) کے استعمال کا مقبوض تلاش کا اختیار نہیں ہوتا جب تک یہ اختیار سیاق سے نہ ظاہر ہو مگر معائنہ کے اختیار میں گرفت کا اختیار شامل ہے۔ منگت رام بنام مدھیہ پردیش میں ٹیکس افسر نے زیر تفتیش شخص کی دکان کا معائنہ کرتے وقت ان دستاویزات کو گرفت میں لینے کی کوشش کی جن کو زیر تفتیش شخص کا بیٹا لے کر بھاگ جانا چاہتا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ افسر کا ایسا عمل حق بجانب تھا۔ ورنہ زیر تفتیش شخص جو کسی دستاویز کا معائنہ کرنا چاہے اس کو ٹیکس افسر سے جھپٹا مار کر لے سکتا ہے اور اس کے

۱. 434. S.T.C. 27, 1971.

۲. 319. S.T.C. 26, 1971.

۳. S.T.C. 16, 1970. ۴. 1971. Sc. 1970. A.I.R.



اس معاملہ کے متعلق کچھ نہ کرنے پر مجبور کر سکتا ہے۔

## خود کو ملازم قرار دینا

انگلو امریکی فوجداری فلسفہ قانون کا ایک بنیادی اصول خود کو ملازم قرار دینے کے خلاف حق امتیاز ہے۔ جس کی ضمانت منہ میں دستور کی دفعہ ۲۰ (۳) کے ذریعہ دی گئی ہے جو یہ ہے کہ ”کسی جرم کے ملازم کو خود اپنے خلاف گواہ ہونے پر مجبور نہ کیا جائے گا“ بسا اوقات چند موضوع قوانین بھی یہی تحفظ مہیا کرتے ہیں مثلاً فیکٹری ایکٹ کی دفعہ ۹ چند صورتوں میں ایک شخص کو اسے خود پر الزام لگانے والے سوال کا جواب دینے پر مجبور کیا جاسکتا ہے لیکن اس کو فوجداری کارروائی سے بریت دے دی جاتی ہے۔ مثلاً تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۶۔

دستور کی دفعہ ۲۰ (۳) کا اطلاق سپریم کورٹ کی تعبیر کے بموجب انتظامی تحقیقاتوں پر نہیں ہوتا۔  
 راجہ نرائن لال ہنس لال بنام مستری میں کینیوں کے رجسٹرار کی رپورٹ پاکر کہ اپیلانٹ کے زیر انتظام کینیوں حصہ داران کو غریب دیتے ہوئے چلائی جا رہی ہیں اور یہ اطمینان بخش صورت حال کا انکشاف ہوا ہے۔ ہند کی حکومت نے ان کینیوں کے امور کے متعلق تفتیش کرنے کی غرض سے ایک انسپکٹر کا نفر کیا۔ انسپکٹر سے جس کو کسی شخص کا ملت پر بیان لینے کا اختیار تھا کہا گیا کہ اس کو مد نظر رکھتے ہوئے کہ اپیلانٹ کے خلاف کامیابی سے مقدمہ چلانے کی غرض سے ضروری ہے کہ فرد جرم کی تائید میں شہادت کو واضح - بین اور معقول ہو نا چاہیے اپیلانٹ نے دفعہ ۲۰ (۳) کے تحت خود کو ملازم قرار دینے کے خلاف حق امتیاز کا ادا کیا اس بنا پر کہ تفتیش کی خاص غرض یہ معلوم کرنا تھی کہ آیا اس نے کسی جرم کا ارتکاب کیا یا نہیں۔ اس عذر کو نا منظور کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ حق امتیاز صرف ملازم کو حاصل ہوتا ہے اور چونکہ اپیلانٹ کے خلاف کوئی باضابطہ جرم نہیں لگایا گیا تھا لہذا وہ حق امتیاز کا ادا نہیں کر سکتا ہے۔ رجسٹرار کی رپورٹ الزام لگانے والی نہیں تصور ہو سکتی۔ وہ حکومت کو پیش کی گئی تھی تاکہ حکومت ملے کر اس کے تفتیش کروانا چاہیے یا نہیں۔ تفتیش اس بنا پر نہیں کی گئی تھی کہ رجسٹرار ایک مستقیم تھا نہ اس کا یہ مقصد تھا کہ معلوم کیا جائے کہ جرم ثابت ہوا یا نہیں۔ تفتیش کی غرض یہ معلوم کرنا تھا کہ

کہیں کو اشتہام نہ مل سکا یا جا رہا ہے۔ اخیر میں مقدمہ دائر کیا جاسکتا تھا مگر یہ امر تفتیش کی نوعیت اور ماہیت کو نہیں بدل سکتا۔ جو جیٹ گتسی بنام نرائن میں بھی سپریم کورٹ نے اسی نظر پر اختیار کیا۔  
 آر۔سٹی۔ سنہا بنام مغربی بنگال میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ دفعہ ۳۰۲ کا اطلاق مال کی ناجائز درآمد اور برآمد کے متعلق کسٹم افسر سے کی ہوئی تفتیش پر نہیں ہوتا کیونکہ اس مرحلہ پر کسی شخص کے خلاف کوئی باضابطہ الزام نہیں لگایا گیا تھا۔ لہذا ملزم سے حاصل کیا ہوا کوئی تعالیٰ بیان اس جرم کی بنا پر مابعد دائر کیے ہوئے مقدمہ میں قابل پذیرائی شہادت ہو سکتا ہے۔

دفعہ ۲۰ (۳) میں لفظ ”ملزم“ کی تعبیر ”کسی باضابطہ لگائے ہوئے ملزم“ کے سہم ایم کورٹ نے اس سے دیے ہوئے تحفظ کو انتظامی کارروائی پر قریب قریب ناقابل اطلاق کر دیا۔ یہ نظر یہ فرد کے لیے ایک چھپا خمرہ ہے کیونکہ کسی شخص کے خلاف فراہم کی ہوئی شہادت بعد کے مرحلہ میں اس کے خلاف استعمال کی جاسکتی ہے اور عدالت نے علیحدہ کے لیے دفعہ ۲۰ (۳) سے پہلو بچانے اور ملزم قرار دی جانے والی شہادت کو خود متعلقہ شخص سے انتظامی طریقہ کار کے ذریعہ حاصل کرنے کا طریقہ مہیا کر دیا۔ برخلاف اس کے امریکہ کے سپریم کورٹ کے نظریہ کے مطابق دستور کی پانچویں ترمیم میں درج حق اشتہام کا اطلاق انتظامی کارروائی پر بھی ہوتا ہے۔ اگر ریاست کے مفاد میں کسی شخص کو مجبور کیا جائے کہ وہ خود کو ملزم قرار دینے والی شہادت دے تو اس کو مکمل برائت دینا ضروری ہے نہ صرف اس امر سے کہ وہ شہادت اس کے خلاف استعمال نہ کی جاسکے گی بلکہ اس امر سے بھی کہ اس کی بنا پر اس پر کوئی مقدمہ نہ دائر کیا جائے گا۔ صرف جزوی برائت کافی نہیں معلوم ہوتی کیونکہ اس شہادت کی بنا پر دیگر شہادت حاصل کی جاسکتی ہے جو اس کے خلاف کسی فوجداری کارروائی میں استعمال کی جاسکتی ہے۔ مکمل برائت کسی ملزم کے خلاف قانونی کارروائی کرنے میں مزاحمت کر سکتی ہے۔ ہند میں اس معاملہ کے متعلق بہترین طریقہ وہ ہوگا جس کی تجویز تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۶ میں کی گئی ہے یعنی یہ برائت دی جاسکتی ہے کہ وہ شہادت کسی کارروائی میں اس کے خلاف استعمال نہ کی جائے گی۔ بجز اس بنا پر کہ وہ جھوٹی شہادت تھی۔ ایسے تحفظ سے کسی شخص کو جا بجا براہ طور سے شہادت دینے پر مجبور کرنے کی انتظامیہ کی ہمت

پست ہو جائے گی۔

دستاویزات کو پیش کرنے پر مجبور کرنے یا کیفیت ناموں اور رپورٹوں کو داخل کرنے کے متعلق حق امتیاز کے اطلاق کا معاملہ ابھی تک ہند میں واضح نہیں ہوا ہے۔ سپریم کورٹ کے ایک سابق منسلک شری بنام تیش میں ایک قول (OBSITER) ملتا ہے کہ اس حق کا اطلاق دستاویزات کو پیش کرنے پر بھی ہوتا ہے۔ اس قول کی بنا پر متعدد اہل کورٹوں نے عمل کیا۔ لیکن ریاست بھارت کا تھی کا لو اور گھات میں سپریم کورٹ نے اس اصول پر شبہ ظاہر کیا اور کہا کہ ”گواہ ہونے“ کے نئی مفہوم میں معنی ہیں ”زبانی شہادت“ اور دستاویزات پیش کرنے کے متعلق کہا ”اگر وہ ایسی دستاویز ہو جس کی بنا پر کوئی گواہ ذاتی عمل پر شہادت دے سکے تو عدالت اس کو طلب کر سکتی ہے“ چونکہ اس موضوع پر کوئی مخصوص معاملہ سپریم کورٹ کے سامنے زیر غور نہ تھا لہذا اس کو محض ایک قول (OBSITERODICTS) نہ کہ فیصلہ قرار دیا جائیگا۔ یہ قول مبہم ہے کیونکہ یہ طے کرنا مشکل ہے کہ کون سی دستاویز وہ ہوتی ہے جس کی بنا پر گواہ ذاتی عمل سے شہادت دے سکتا ہے اور کون سی ایسی نہیں ہوتی۔ امریکہ میں قانون کے تحت رکھی جانے والی دستاویزات اور دیگر قسم کی دستاویزات میں امتیاز رکھا گیا ہے۔ اول الذکر دستاویزات کے متعلق حق امتیاز کا ادعا نہیں کیا جاسکتا۔

ہند میں اس حق کا اطلاق کسی تلاشی کے وارنٹ کے تحت تلاشی اور گرفت پر نہیں کیا گیا ہے۔ امریکہ میں اس کے برخلاف شہادت کی اہمیت رکھنے والی تلاشی اور گرفت پر اس حق کا اطلاق ہوتا ہے۔ امتیاز اس جائیداد کے جو کسی جرم کے ارتکاب میں استعمال کی گئی ہو۔

دفعہ ۲ (۳) سے کچھ مشابہت رکھنے والی تجویز شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۲۵ میں ملتی ہے وہ تجویز کرتی ہے کہ کسی پولیس افسر کے سامنے کیے ہوئے اقبال کو کسی جرم کے ملزم کے خلاف ثابت نہیں کیا جاسکتا۔ متعدد معاملات میں سوال پیدا ہوا ہے کہ کیا کسٹم ایکٹ کی خلاف ورزی کے متعلق تفتیش کرنے والا افسر شہادت ہند کے مفہوم میں پولیس افسر ہے یا نہیں۔ قرار پایا ہے کہ وہ پولیس افسر نہیں ہے۔ لہذا دفعہ ۲۵ کسٹم افسر کے سامنے کیے ہوئے اقبالی بیان کے قابل پذیرائی شہادت ہونے میں مانع نہیں ہے۔

••

۳۶۰. Sc. 1954. A.I.R. لے

78. K.W. 1957. A.I.R. 219. ALL. 1954. A.I.R. 165. MAD 1956. A.I.R. 6033. 1958. A.I.R. لے

1800. Sc. 1961. A.I.R. لے

## باب (۹)

# انتظامی اختیار تیزی کو عطا کرنے پر پابندی بنیادی حقوق

## تمہید

جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے موجودہ زمانہ میں تمام جمہوری ممالک میں رجحان انتظامیہ کے ہاتھ میں وسیع اختیار تیزی چھوڑ دینے کی طرف ہے۔ اختیار تیزی عطا کرنے والے قانون کی مسودہ سازی اجمالی طور سے اور عام الفاظ میں کی جاتی ہے۔ وہ قانون انتظامیہ کے لیے وقتی معین اور اتفاقی حالات میں یعنی معاملہ بہ معاملہ قانون کا اطلاق کرنے کی غرض سے انتخاب کرنے کے لیے ایک وسیع دائرہ چھوڑ دیتا ہے اور ان شرائط اور حالات کی جن کے تابع اور ان اصولوں کی جس کے حوالہ سے انتظامیہ کو ان اختیارات کا استعمال کرنا لازم ہو صراحت نہیں کرتا۔ یہ صورت تشویش ناک ہے کیوں کہ مشہور کہادت ہے کہ اختیار مطلق مطلقاً بد اطوار بنا دیتا ہے وسیع اختیارات دینے سے ان کے غلط اور بجا استعمال کا احتمال ہو جاتا ہے لہذا ایسے احتمال کے خلاف تحفظ قائم کرنا ضروری ہے تاکہ کسی بھی فرد واحد کے ساتھ بے انصافی نہ ہو سکے۔ اس غرض کے لیے ممکن نہیں ہے کہ اختیار کے ٹھیک استعمال کے لیے خود انتظامیہ کے شعور و جب پر استدلال کیا جائے کیوں کہ وسیع اختیار کے باعث اس کا استعمال کرنے والا طاقت سے محروم ہو جاتا ہے۔ عدالتوں کا انتظامیہ کے افعال پر قابو رکھنے میں بڑا ہاتھ ہے۔ اس سلسلہ میں دستور بند سے قائم کیے ہوئے بنیادی حقوق اجماع رول ادا کرتے ہیں۔

انگلینڈ میں پارلیمنٹ کے اختیار مکمل رکھنے کے تصور کی وجہ سے عدالتیں قوانین پر نظر ثانی نہیں کر سکتی ہیں۔ لہذا انتظامیہ کو پارلیمنٹ کے اختیار تمیزی عطا کرنے پر بھی قابو نہیں رکھا جاسکتا۔ پارلیمنٹ انتظامیہ کو مکمل اختیار تمیزی عطا کر سکتی ہے بغیر اس کے استعمال کے لیے شرائط یا اس کے استعمال کی زیادتی کے خلاف تحفظات مقرر کیے ہوئے جو کچھ وہاں عدالتیں کر سکتی ہیں وہ یہ ہے کہ کچھ حد تک اختیار تمیزی کے استعمال پر متوازن اختیار بندی اور بجا استعمال وغیرہ کی بنا پر قابو رکھا جاسکتا ہے۔ اس کے برخلاف ہند میں صورت کچھ مختلف ہے۔ دستور ہند لوگوں کو چند بنیادی حقوق کی ضمانت دیتا ہے۔ یہ حقوق حکومت کی قانون سازی اور عدلیہ کے اختیارات پر پابندی لگاتے ہیں اور انتظامی اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کی ایک مزید صورت مہیا کرتے ہیں۔ ہند میں عدالتیں ان وجوہ کے اضافہ میں جن کی بنا پر انگلینڈ کی عدالتیں عمل کرتی ہیں انتظامی اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کی غرض سے بنیادی حقوق کا بھی استعمال کرتی ہیں بلکہ کسی موضوع قانون کو خلاف دستور قرار دیتی ہیں اگر وہ عدالتوں کی رائے میں عطا کیے جاسکے والے اختیار تمیزی سے زائد اختیار تمیزی عطا کر دیں۔ انتظامی اختیار تمیزی پر ایک حد تک قابو رکھنے کے لیے بنیادی حقوق عدالتوں کے لیے معیارات قائم کرتے ہیں تاکہ کسی زیر طور قانون کے جوڑ کی ان کی کسوٹی کے ذریعہ جانچ کی جاسکے اور اس مرضی کے لیے عدالتیں اس قانون کے طریقہ کار اور اثباتی تجاویز پر بھی غور کر سکتی ہیں اس کے علاوہ کسی موضوع قانون کے تحت اختیار تمیزی کے استعمال پر قابو رکھنے کے لیے عدالتیں دستور کی دفعہ 32 کو بھی کام میں لاسکتی ہیں اس موضوع کا ذکر دوسرے باب میں عدالتی قابو کے تحت کیا گیا ہے۔

عدالتوں نے عام طور سے تفویضی قانون سازی کے اختیار کو عطا کرنے پر زیادتی تفویض“ کی بنا پر لیکن انتظامی اختیار تمیزی کے عطا کرنے پر بنیادی حقوق کی کسوٹی کو استعمال کر کے قابو رکھنے کی کوشش کی ہے۔ عدالتوں نے تفویضی قانون سازی کا اختیار دینے والے قوانین اور انتظامی اختیار تمیزی عطا کرنے والے قوانین کے درمیان امتیاز قائم کیا ہے۔ پہلی صورت میں عدالتیں اہم اور مبہم طور سے قائم کی ہوئی پالیسی سے مطمئن ہو جاتی ہیں اور ایسے قوانین کو بھی جائز قرار دیتی ہیں جن میں کوئی پالیسی نہ ظاہر ہوتی ہو لیکن ایسا عام طور سے ان قوانین کے متعلق نہیں ہوتا جو اختیار تمیزی عطا کرتے ہوں اس کی وجہ یہ ہے کہ تفویضی قانون سازی عام اطلاق رکھنے والے احکام صادر کرنے کا اختیار دیتی ہے لہذا اختیار کے بجا استعمال کا احتمال کم ہوتا ہے۔ بہ نسبت

انتظامی اختیار تمیزی کے جس کا اطلاق معاملہ بہ معاملہ کیا جاتا ہے۔ مزید یہ کہ ایسے بہت زیادہ معاملات میں جہاں انتظامی اختیار دیہ امتیاز بظاہر عدالتی اختیار، عطا کرنے والے قوانین بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کرنے والے قرار دے دیے گئے ہیں بہ نسبت ان قوانین کے جو بظاہر عدالتی اختیار عطا کرتے ہیں۔ مزید وجہ یہ ہے کہ دوسری قسم کے قوانین میں سماعت وغیرہ کی تجاویز بجا استعمال اختیار کے خلاف تحفظ مہیا کرتی ہیں۔ ذیل کے صفحات میں زیادہ تر ان قوانین کا ذکر کیا گیا ہے جن میں انتظامی اختیار کا سوال پیدا ہوتا ہے اگرچہ کہیں کہیں بظاہر عدالتی اختیار عطا کرنے والے قوانین کا بھی ذکر کر دیا گیا ہے کیونکہ کم و بیش ان ہی اصولوں کا دونوں اقسام کے اختیارات پر اطلاق ہوتا ہے۔

## مساوات کا حق دفعہ ۱۴

دستور کی دفعہ ۱۴ ہر شخص کے لیے قانون کے سامنے مساوات اور قانون سے مساوی تحفظ کی ضمانت دیتی ہے۔ یہ دستوری تجویز امتیاز کی ملامت کرتی ہے اور کسی مخصوص طبقے کے لیے قانون بنانے کی ممانعت کرتی ہے۔ لیکن زیرِ غور کسی حاصل کیے جانے والے مقاصد سے مناسبت رکھنے والے معقول اختلافات کی بنا پر درجہ بندی کرنے کی اجازت دیتی ہے۔ ایسا ذات کوئی ایکٹ خود درجہ بندی نہیں کرتا بلکہ انتظامیہ کے ہاتھ میں قانون کا اطلاق کرنے کے لیے اس امر کو چھوڑ دیتا ہے۔ وہ انتظامیہ کو بہت وسیع اختیار تمیزی عطا کر سکتا ہے اس اختیار کے استعمال کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے بغیر کسی طریقہ۔ اصول یا پالیسی کو قائم کیے ہوئے۔ عام اصول یہ ہے کہ انتظامیہ پر مطلق العنان اختیار تمیزی عطا کرنا دستور کے خلاف ہے کیوں کہ اس سے ایک ہی قسم کی صورتوں میں امتیاز پیدا ہو جانے کا خطرہ ہے اور یہ امر دفعہ ۱۴ میں درج مساوات کے اصولوں کے خلاف پڑتا ہے۔ اگر کوئی ایکٹ اس پالیسی یا مقصد کا انکشاف نہ کرے جس کے تابع اختیار استعمال کیا جائے تو وہ ایکٹ امتیاز کرنے والا قرار دیا جاسکتا ہے۔ لہذا یہ ضروری ہے کہ انتظامیہ کو درجہ بندی کرنے کا مطلق العنان اختیار نہیں دینا چاہیے۔ دفعہ ۱۴ کے تحت عدالتیں انتظامی اختیار تمیزی پر دوسطوں پر قابو رکھ سکتی ہیں (۱) اختیار تمیزی عطا کیے جانے کے مرحلہ پر اس قانون کی جانچ کر کے اور اس کو خلاف دستور قرار دے کر اگر اس نے وسیع اختیار تمیزی دیا ہو بغیر اس کے استعمال کو منضبط کرنے کی غرض سے کوئی اصول یا پالیسی قائم کیے ہوئے۔

۱۸، اس قانون کے اطلاق کیے جانے اور اس کو مخصوص واقعاتی حالات میں استعمال کیے جانے کے مرحلہ پر۔ اس غرض کے لیے جانچ کرتے ہوئے کہ آیا انتظامی عمل ایکٹ میں دی ہوئی قانون ساز کی پالیسی کے مطابقت میں ہے یا نہیں۔ ایکٹ ایکٹ خود جائز ہو سکتا ہے مگر ممکن ہے کہ اس کے تحت کیا جو عمل جائز نہ ہو، پہلے مرحلہ کا یہاں ذکر کیا جا رہا ہے دوسرے کا ذکر بعد میں انتظامی عمل پر حتمی قابو پر غور کرتے ہوئے کیا جائے گا۔

حالات کا دوبر دیا ہوا اصول واضح ہے مگر اس کا اطلاق جو عدالتوں نے اپنے سامنے زیر غور واقعاتی امور پر کیا ہے دشواریوں سے پر ہے۔ تاکہ انتظامی عمل میں زیادہ مزاحمت نہ کی جائے عدالتیں اپنے نظریات میں بہت لوچ پیدا کر دیتی ہیں اور قانون سازی کے منشا کا لحاظ رکھتی ہیں وہ اس قانون کو بھی جائز قرار دے دیتی ہیں جس میں اختیار جمیری کی رہ نمائی کے لیے پالیسی متین صاف اور واضح نہ ہو بلکہ کچھ مبہم ہو۔ عدالتوں نے یہ بھی کہا ہے کہ ہر ضروری ہے کہ اختیار دینے والے ایکٹ میں ہی پالیسی درج ہو اور یہ کہ ضرور پوری ہو جائیں گی اگر پالیسی ایکٹ کی تمہید اور طول عنوان سے ظاہر ہو۔ مزید یہ کہ ایکٹ کی دفعہ ۱۱ کے تحت جائز ہونے کا قیاس کیا جاتا ہے جب تک وہ ناجائز ثابت نہ ہو جائے۔ لہذا ناجائز ثابت کرنے کا بار ثبوت احراض کرنے والے پر رکھ دیا گیا۔ بہت ہی غیر معمولی اور خاص حالات میں کوئی ایکٹ ناجائز قرار دیا جاتا ہے اور یہ امر چند معاملات کی مثالیں دے کر واضح کیا جاسکتا ہے۔

اگر کوئی ایکٹ وسیع اختیارات دے اور اس کے من مانی استعمال کے خلاف طریقہ کارمانہ تحفظات متیا کر دے تو اس کو جائز قرار دینے میں کوئی وقت نہیں پڑتی۔ لہذا ایسکارام جی بنام یو پی۔ میں یو۔ پی۔ گنا ایکٹ ۱۹۵۲ کی دفعہ ۱۵ کے تحت گنا کشت کو اختیار ہے کہ وہ فیکٹری اور گنا پیدا کرنے والوں کی سہکاری انجن سے مشورہ کر کے کسی علاقہ کو مخصوص کر دے یا کسی علاقہ کو فیکٹری کو گنا متیا کرنے کی غرض سے مخصوص کر دے۔ ایسے حکم کے خلاف اپیل ریاستی حکومت کو کی جاسکتی ہے اس ایکٹ کے تحت ایک بنایا ہوا قاعدہ ان حالات کو مقرر کرتا ہے جن پر کشت کو ایسا حکم صادر کرتے وقت غور کرنا چاہیے کشت کو دیا ہوا اختیار دفعہ ۱۴ کے تحت ناقص نہیں قرار دیا گیا کہ وہ بہت واضح تھا اور امتیازی طور سے اختیار کے استعمال کے خلاف تحفظ





علیحدہ کرنے کا اختیار دیتی ہے۔ وہ دہہ جائز قرار دی گئی کیونکہ بظاہر عدالتی طریقہ کار جس کو اختیار کرنا تھا انتظامی اختیار تیزی کے بجائے استعمال کو خارج کر دیتا ہے۔

ایسے بھی معاملات ہیں جہاں سپریم کورٹ نے وسیع الفاظ میں اختیار دینے والی قانونی تجویز کو جائز قرار دیا حالانکہ اس میں کسی طریقہ کار کا نہ تحفظ کا ذکر نہ تھا۔ عدالت متعلقہ ایکٹ کی تفسیر میں اجمالی طور سے درج کی ہوئی پالیسی سے یا اس ایکٹ کے عام مقاصد سے مطمئن ہو گئی کہ وہ عدلیہ کے لیے اختیار تیزی استعمال کرنے کے متعلق کافی رہنمائی تھی۔

ایک اڑیسہ کے ایکٹ نے حکومت کو زمین دار سے کسی املاک کو لے لینے کا اختیار دیا تھا۔ تفسیر کے بموجب وہ ایکٹ ریاست کے ہدایتی اصول یعنی جملہ اشخاص کے لیے اقتصادی انصاف کا مہیا کرنے کی تعمیل میں پاس کیا گیا تھا۔ اس اقتراض کو نا منظور کرتے ہوئے کہ حکومت کو بغیر کسی قابو کے کسی بھی جائیداد کو لے لینے کا اختیار دے دیا گیا تھا۔ عدالت نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ ایکٹ میں پالیسی واضح طور پر درج کر دی گئی تھی اور حکومت کو حاصل شدہ اختیار اسی پالیسی کے تحت استعمال کرنا تھا۔ کبھی نہ کبھی زمین داری کا خاتمہ ہونا لازم تھا۔ جملہ املاک بہ یک وقت نہیں لیے جاسکتے لہذا اس معاملہ میں حکومت کو کچھ اختیار تیزی دینا ضروری تھا۔

مزید یہ کہ کسی شخص کو رجسٹرڈ و تحفظ املاک، فرمان کے اطلاق سے مستثنیٰ کرنے کے اختیار کو جائز کرنے میں سپریم کورٹ نے زیر غور قانون کی تفسیر میں درج عام پالیسی کو درست قرار دیا۔

مقتد، دیگر معاملات سے بھی یہی نظریہ ظاہر ہوتا ہے۔ صنعتی نزاعات ایکٹ کی دفعہ 11A کو جو حکومت کو کسی صنعتی نزاع کو بورڈ کو طے کرنے یا تحقیقاتی عدالت یا ٹریبونل کو فیصلہ کرنے کے لیے رجوع کرنے کا اختیار دیتی ہے سپریم کورٹ نے جائز قرار دیا۔ عدالت نے کہا کہ کوئی دو معاملات ماہیت میں یکساں نہیں ہوتے۔ اور ان صنعتی نزاعات پر جو مخصوص اداروں اور کاروباروں میں پیدا ہوں یا جس کے پیدا ہونے کا احتمال ہوا ان کے مخصوص حالات کے لحاظ سے عمل کرنا چاہیے۔ کوئی درجہ بندی نہیں کی جاسکتی اور ایک یا دیگر مقتد کو

رجوع کرنے کے سوا کو اختیار تیزی کا بہترین استعمال کر کے طے کرنا چاہیے: ایکٹ کے عام مقاصد کو حکومت کے اختیار پر قابو رکھنے کے لیے کافی خیال کیے گئے۔

کبریا تعلیمی بل نے کیرالا کی حکومت کو بہت وسیع اختیار دے دیے۔ مثلاً حکومت کو اختیار دیا گیا کہ وہ کسی نئے قائم کیے ہوئے اصول کو تسلیم کر سکتی ہے اور کسی صراحت کیے ہوئے ضابطہ میں کسی زمرہ کے اسکول کو اظہار نامہ کے ذریعہ لے سکتی ہے۔ اس تجویز پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ ایسے اختیار کا استعمال بدینتی سے اور غیر مساوی طریقہ کار کے ذریعہ کیا جا سکتا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ بل کی عام پالیسی یعنی بہتر تعلیم کا مہیا کرنا تمہید میں درج کردی گئی تھی اور بل میں زیر غور فقرہ کی تعبیر اس کی روشنی میں کرنی چاہیے عدالت کے نظریہ کے بموجب تمہید میں درج پالیسی نے دیگر فقرہ میں درج واضح پالیسی کو اور زیادہ مستحکم کر دیا۔ لیکن عدالت کے اس نظریہ کو حق بجانب کہنا مشکل ہے۔ کیونکہ خلف فقرہ میں درج پالیسی عام تعلیم، مخصوص تعلیم اور مدرسوں کی تربیت کے متعلق تھی جو عام طور سے درج کی ہوئی پالیسی کے علاوہ کچھ نہ تھی۔ بہر حال یہ معاملہ ظاہر کرتا ہے کہ عدالتیں عام اور اجمالی طور سے درج کی ہوئی پالیسی کو کافی متصور کر لیتی ہیں۔ اسکولوں کو لے لینے کی ضرورت کی بابت بل میں درج عام پالیسی کے علاوہ ایک مزید تحفظ تھا کہ اسکولوں کو لے لینے کا اظہار نامہ اسی وقت جاری کیا جاسکتا تھا جب اس سے قبل اس تحریک کو قانون ساز اسمبلی ایک قرار داد کے ذریعہ منظور کر لے۔ لہذا اس تجویز کو جائز قرار دینے میں کوئی وقت نہ تھی۔

ریاستی میڈیکل کالج میں داخلہ کے لیے امیدواروں کا انٹرویو اور زبانی امتحان کے ذریعہ انتخاب کرنے کے طریقہ پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ اس طریقہ سے انٹرویو لینے والا من مانی طور سے عمل کر سکتا ہے اور تمیچوں میں بیجا رد و بدل کر سکتا ہے لہذا دفعہ 4 کی خلاف ورزی کرتا ہے۔ سپریم کورٹ نے اس حذر کو منظور نہیں کیا اس وجہ سے کہ حکومت نے نہ صرف انٹرویو میں نمبر دینے کے متعلق معیار قائم کر دیا تھا بلکہ اس معیار کی بنا پر انتخاب کرنے کی غرض سے مناسب اور قابل شناس کا تقرر بھی کر دیا تھا۔

آخر میں ہم بالال بھارا بنام ہند پر آتے ہیں جس میں انتظامی سہولت انتظامیہ کے اختیار پر قابو رکھنے کے لیے کافی خیال کی گئی۔ آمدنی ٹیکس ایکٹ یہ تجویز کرتا ہے کہ کسی شخص کی تشخیص اس کی کاروبار کی جگہ یا اس کی سکونت کی جگہ کی جاسکتی ہے۔ ٹیکس مقدمہ ان کو کسی معاملہ کو ایک جگہ سے دوسری جگہ منتقل کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ زیر تشخیص شخص نے جس کا معاملہ کلکتہ سے دلی منتقل کر دیا گیا تھا اس تجویز پر یہ اعتراض کیا کہ ایکٹ معاملہ کو ایک جگہ سے دوسری جگہ منتقل کرنے کا من مانی طور سے استعمال کیے جانے والا نہنگا اور مطلق العنان اختیار دیتا ہے جبکہ ویسے ہی حالات میں دیگر شاخص پر بنی کاروبار کی جگہ کی سکونت کی جگہ پر تشخیص ہو رہی ہے اور یہ کہ سماعت باوجود قلم بندی کرنے کی کوئی تجویز نہیں کی گئی ہے۔ عدالت نے اس تجویز کو جائز قرار دیا کیونکہ وہ تجویز انتظامی سہولت اور آمدنی ٹیکس کی آسانی اور مستعدی سے تشخیص کرنے کے لیے وضع کی گئی تھی۔ اس فیصلہ پر یہ رائے زنی کی جاسکتی ہے کہ انتظامی سہولت انتظامی اختیار تیزی پر قابو رکھنے کے لیے واضح پالیسی نہیں منصوبہ کی جاسکتی اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ انتظامیہ کے کسی معاملہ کو ایک جگہ سے دوسری جگہ منتقل کرنے اور متعلقہ زیر تشخیص شخص کے خلاف امتیاز کرنے اور اس کو مشکل میں ڈال دینے کے اختیار کو بغیر اس پر کسی قابو کے چھوڑ دیا گیا۔ یہ معاملہ انتظامیہ کی طرف عدلیہ کی انتہائی حمایت ظاہر کرنے والا منصوبہ کیا جاسکتا ہے۔

چند صورتوں میں ایسا بھی ہوتا ہے کہ کسی موضوع پر دو قوانین ہوتے ہیں ایک بہت سنگین اور دوسرا کم سنگین۔ یہ امر کہ کس قانون کا کسی مخصوص معاملہ پر اطلاق کیا جائے عملیہ کے اختیار تیزی پر چھوڑ دیا جاتا ہے اور ایسی صورت میں امتیاز کیے جانے کا بہت خطرہ ہوتا ہے۔ ایک ہی قسم کے حالات کے تحت آنے والے دو اشخاص جن کے متعلق یہ ممکن ہے کہ ایک پر سنگین اور دوسرے پر کم سنگین قانون کا اطلاق کیا جائے اس خطرہ کی زیادہ سے زیادہ تخفیف کرنے کی غرض سے عدالتیں اصرار کرتی ہیں کہ سنگین قانون کا اطلاق من مانی طور سے اور بغیر کسی ضابطہ بندی کے نہ کیا جائے اور قانون کو اس کے اطلاق کے لیے اصول قائم کر دینا چاہیے اور انتظامی اختیار تیزی کی ضابطہ بندی کر دینا چاہیے۔ وہ بنیاد

جس پر انتخابی کمیشن قانون کا اطلاق کرے معقول ہوئی چاہیے۔ اگر ایسا کرنے سے کوئی ایکٹ  
تاکرر ہے تو وہ دفعہ ۴۲ کے تحت باطل ہوگا۔ عدالتوں کے متقدم فیصلوں نے اس اصول کو واضح  
کر دیا ہے اور اس کا مقابلی صورتوں پر اطلاق کیا ہے۔ چند معاملات میں معلوم ہوا کہ ایکٹ  
نے عملیہ کو اختیار مطلق دے دیا تھا جس کے زور پر وہ اختیار کرنے والے عمل کا ارتکاب کر سکتا  
تھا۔ لہذا وہ ایکٹ باطل قرار دیا گیا۔

چند معاملات میں قانون اور نظام کے مسائل پر عمل کرنے کے لیے مخصوص عدالتوں کو قائم کرنے  
والے ریاستی قوانین کے خلاف اعتراضات کیے گئے۔ وہ عدالتیں ایسا طریقہ کار اختیار کرتی تھیں  
جو عام عدالتوں کے طریقہ کار سے کم تفصیلی اور کم ضابطہ کا پابند تھا۔ لہذا مسلم کے لیے زیادہ فائدہ  
مند تھا۔ مغربی بنگال بنام نور علی سرکار میں ایک ایسا قانون زیر غور تھا جس کو مغربی بنگال  
کی حکومت نے ایسے جرائم معاملات یا معاملات کے ایسے اقسام کا جلد فیصلہ کرنے کے لیے جن کی  
حکومت عام یا خاص حکم کے ذریعہ مداخلت کرے وضع کیا تھا۔ ملزمان کے لیے ان عدالتوں سے  
اختیار کیا جانے والا طریقہ کار عام فوجداری عدالتوں کے طریقہ کار سے کم فائدہ مند تھا۔ وہ  
ایکٹ ناجائز قرار دیا گیا کیوں کہ اس نے کوئی معقول درجہ بندی نہیں کی تھی نہ درجہ بندی کرنے  
کے لیے کوئی معیار قائم کیا تھا تاکہ اس ایکٹ کی زد میں آنے والے معاملات کا اس سے باہر  
رہنے والے معاملات سے امتیاز کیا جاسکے۔ حکومت کو اختیار دیا گیا تھا کہ وہ کسی بھی شخص کو منتخب  
کر کے ان عدالتوں کے سپرد سماعت کے لیے کر دے جب کہ وہ سرط کو جن پر انہیں حالات  
کا اطلاق ہوتا ہو عام عدالتوں کے لیے چھوڑ دے۔ بغیر ضابطہ بندی کیے ہوئے ایسے انتخابی  
اختیارات کا دینا حق بجانب نہ تھا۔ جلد فیصلہ کی صورت بہت مبہم قرار دی گئی۔

برخلاف اس کے کاسٹی رانگ بنام شیورائٹر میں ایک تجویز جو نور علی کے معاملہ میں  
زیر غور تجویز سے ملتی جلتی تھی جائز قرار دی گئی۔ اس وجہ سے کہ اس ایکٹ کی تمہید میں یہ  
جالیسی درجہ بندی کی گئی کہ ایکٹ کا مقصد ریاست کے لیے تحفظ مہیا کرنا۔ پبلک اور قوم کے لیے رستہ  
اور لازمی خدمات کا قائم رکھنا تھا اور اس وجہ سے بھی کہ حکومت سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ  
ایسے معاملات یا معاملات کے اقسام کا انتخاب کرے گی جو تمہید میں درج امور سے متعلق ہوں

ان دونوں مقدمات کا توازن کرنے سے معلوم ہو گا کہ دونوں کے اسلوب بیان میں خاص فرق جس کی وجہ سے ایک ایکٹ ناجائز قرار پایا اور دوسرا جائز یہ تھا کہ شیوراشٹر کے ایکٹ کی تمہید بہ نسبت بحال کے ایکٹ کی تمہید کے زیادہ واضح اور مفصل تھی۔ جب کہ ”جلد فیصلہ“ کے الفاظ بحال ایکٹ میں مبہم تھے۔ مگر شیوراشٹر کے ایکٹ کی تمہید بنگال کے ایکٹ کی تمہید سے زیادہ واضح اور معین نہیں معلوم ہوتی ہے ان دونوں ایکٹوں میں اصل فرق یہ تھا کہ جب بحال ایکٹ کے تحت کسی بھی فرد کا مخصوص ہدالتوں سے سماعت کیے جانے کی غرض سے انتخاب کیا جاسکتا تھا شیوراشٹر کے ایکٹ کے تحت حکومت کو اس فرض کے لیے صرف جرائم یا اشخاص کے درجوں اور طبقات کا انتخاب کرنے کا اختیار تھا۔

اوپر ذکر کیا ہوا اصول متعدد مقدمات میں دہرایا گیا اور اس کا اطلاق مخصوص ہدالتوں کے متعلق معاملات پر بھی کیا گیا ہے مگر ہدالتوں کا نکالا ہوا نتیجہ کافی اطمینان بخش ثابت نہیں ہوا۔ کیدار ناتھ نام مغربی بنگال میں مخصوص ہدالتیں قائم کرنے والے قانون نے اس سے قابل سماعت معاملات کا ذکر کر دیا تھا مگر حکومت کو اختیار تھا کہ وہ کسی معاملہ کو سماعت کے لیے مخصوص ہدالت کے سپرد کر سکتی تھی یا کسی معاملہ کو اس ہدالت سے ہٹا سکتی تھی۔ یہ بحث کی گئی کہ ایسا اختیار جس پر کوئی پابندی یا قابو نہ ہو امتیاز کرنے والا تھا۔ لہذا دفعہ ۱۱ کے تحت باطل تھا۔ ہدالت نے اس ہد کو نامعلوم کر دیا اور کہا کہ ”ایک ہی قسم کے جرائم میں واقعات اور حالات میں بے شمار اختلافات ہو سکتے ہیں۔ اور بہت سے ایسے معاملات ہو سکتے ہیں جن میں کوئی ایسی چیز نہ ہو جس کی وجہ سے ان پر مخصوص ایکٹ کا اطلاق حق بہ جانب خیال کیا جائے“ ہدالت کی رائے میں کسی با مجاز مقدمہ کو ان معاملات کو منتخب کرنے کا اختیار دینا ضروری ہے جن پر مخصوص ایکٹ کا اطلاق کیا جاتے۔ کیدار ناتھ کا معاملہ شیوراشٹر کے معاملہ سے آگے چلا جاتا ہے لیکن ان دونوں کے درمیان باریک امتیاز پر توجہ دینا چاہیے۔ کیدار ناتھ میں قانون خود مخصوص ہدالتوں سے قابل سماعت معاملات کی درجہ بندی کرتا تھا اور انتخاب کے مخصوص معاملات کو ہدالتوں کے سپرد کرنے کے اختیار کو اس درجہ بندی کے تابع دیا تھا پھر بھی کیدار ناتھ کے فیصلہ کے ذریعہ ہدالت نے شیوراشٹر کے معاملہ

میں قائم کیے جوئے اصول کو کمزور کر دیا۔

اسی اصول کا انتظامی اختیار تیزی کے دیگر دائروں پر بھی اطلاق کیا گیا جب کسی انتظامی افسر کو اختیار ہوتا کہ وہ انتخاب کرے کہ وہ کسی شخص کے خلاف ایک ہی ایکٹ کی مختلف تجدید میں سے کسی کا اطلاق کیا جائے یا دو ایکٹوں میں سے کسی کے تحت عمل کیا جائے تو سوال پیدا ہوتا ہے کہ آیا ایکٹ نے ایسا انتخاب کرنے کی ضابطہ بندی کرنے کی غرض سے کوئی اصول قائم کیا ہے یا نہیں۔ اس امر کو جس کسی مقتدر کی خواہش پر چھوڑ دیا جائے تو امتیاز پیدا ہو سکتا ہے۔ پنجاب سرکاری عمارات سے پیدا علی ایکٹ ۱۹۵۹ کے تحت اگر کلکٹر کی رائے میں کسی شخص کا کسی عمارت پر ناجائز قبضہ ہے تو وہ اس کو نوٹس دے گا کہ اس کے خلاف بے دخلی کا حکم کیوں نہ صادر کیا جائے اور اگر وہ مطمئن ہو کہ وہ شخص ناجائز طور سے قابض ہے تو وہ اس کے خلاف بے دخلی کا حکم صادر کر سکتا ہے لہذا کلکٹر کے لیے ناجائز طور سے قابض شخص کے خلاف عمل کرنے کے دو طریقے ہیں: ۱۔ اسی ایکٹ کے تحت سنگین طریقہ جس میں صرف اس کا مطمئن ہونا ہی کافی ہے، ۲۔ ضابطہ دیوانی کے تحت ناشدہ دائرہ کے سامع طریقہ ایکٹ میں ان دو طریقوں میں سے کسی کو منتخب کرنے کے لیے کوئی اصول نہیں قائم کیا گیا تھا۔ لہذا یہ قانونی تجویز امتیاز کرنے والی اور دستور کی دفعہ ۴۸ کی خلاف ورزی کرنے والی قرار پائی۔

ایک دیگر معاملہ میں اڑیساکا حکومت کو اختیار تھا کہ کسی نان گزٹڈ سرکاری ملازم کے خلاف نادبہ کارروائی قواعد یا ماتحت خدمات قواعد کے تحت تحقیقات کروائے ورنہ قواعد ہی کے تحت طریقے مختلف تھے۔ پہلا دوسرے کی بہ نسبت زیادہ سنگین اور ملازم کے لیے زیادہ مضرت رساں تھا۔ اس میں کوئی تحفظ نہیں مہیا کیا گیا تھا۔ یہ تجویز امتیاز کرنے والی اور دفعہ ۴۸ کے تحت ناقص قرار پائی کیونکہ حکومت کے اختیار تیزی پر قابو رکھنے کی کوئی تجویز نہیں کی گئی تھی۔ سرکاری ملازمین سے جو ایک ہی قسم کے حالات کے تحت جہاں امتیاز نہ برتاؤ کیا جاسکتا تھا۔

دیگر حالات میں بھی اس اصول کا اطلاق کیا گیا۔ پنجاب تفریح محصول ایکٹ نے تفریحی محصول عائد کرتے ہوئے سینا کے مارکان کے چنیدہ افعال کو قابض سزا کر دیا۔ ان افعال کی سزا

دینے کی غرض سے دو متبادل طریقوں کی تجویز کی گئی۔ یعنی فوجداری عدالت سے سماعت کیا جانا یا کسی مقتدر کا سماعت کے بعد جرمانہ عائد کرنا۔ مگر انڈیمنیا بنام تفریح ٹیکس افسر میں پنجاب ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ مجسٹریٹ سے سماعت کیا جانا ملزم کے لیے بلاشبہ کسی بظاہر عدالتی مقتدر سے جرمانہ عائد کیے جانے سے زیادہ فائدہ مند ہے۔ اس ایکٹ میں کوئی معیار قائم کیا گیا تھا جس کی رو سے ایک طریقہ کار کو دوسرے پر ترجیح دی جا سکے۔ یہ امر مکمل طور سے انتظامی مقتدر کے اختیار تیزی پر مبنی تھا۔ جرمانہ عائد کرنے کی تجویز ناقص قرار دی گئی کیوں کہ ایک ہی قسم کے حالات کے تحت آنے والے اشخاص کے درمیان فرق پیدا کرنے کی کوئی معقول بنا قائم نہیں کی گئی تھی اور اس کی وجہ سے امتیاز کیے جانے کا نقص پیدا ہو سکتا تھا۔

مگر مندرجہ ذیل حالات میں ایکٹ دستور کی دفعہ ۴۴ کی خلاف ورزی کرنے والا نہیں قرار دیا گیا۔ بیکاری کمپنی ایکٹ ۱۹۴۹ کی دفعہ ۳۸ (۱)، اور (۳)، (ب)، (۱۱)، کے تحت رزرو بینک آف انڈیا کو یہ طے کرنے کا اختیار دیا گیا تھا کہ آیا کسی بیکاری کمپنی کے امور اس میں ردیہ جمع کرنے والے اشخاص کے لیے مضرت رسالہ طور سے انجام دیے جا رہے ہیں۔ یہ اختیار مطلق تھا۔ اگر رزرو بینک اس نتیجہ پر پہنچے اور اس کمپنی کے کاروبار کو ختم کیے جانے کی درخواست دے تو ہائی کورٹ کو کوئی چارہ نہ تھا۔ بجز اس کے کہ ایسا حکم صادر کر دے۔ بیکاری کام نہ کرنے والی کمپنیوں کو ختم کرنے کے متعلق کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۴۳ میں مختلف تجاویز ہیں اور ان تجاویز کے تحت بیکاری کمپنیوں کا کاروبار بھی ختم کیا جاسکتا ہے۔ بیکاری کمپنی ایکٹ امتیاز کرنے والا نہیں قرار دیا گیا کیوں کہ رزرو بینک کمپنیوں کے بارے میں عمل کرے ان پر قابو اور نگرانی رکھنے کے لیے ایک ماہرانہ جماعت سے جو شبہ پر نہیں بلکہ ثابت شدہ واقعات کی بنا پر عمل کرتی ہے عدالت نے توجہ دلائی کہ ہم خیال نہیں کرتے کہ یہ امکان کہ دفعہ ۳۸ (۱)، اور (۳)، (ب) کے طریقہ کار سے چند معاملات میں اور کمپنی ایکٹ کی تجاویز سے دیگر معاملات میں کام لیا جاسکتا ہے کوئی فرق پیدا کرتا ہے کیوں کہ مختلف طریقہ کار سے مختلف حالات میں کام لیا جاسکتا ہے اور یہ نہیں کہا جاسکتا کہ رزرو بینک معاملہ بہ معاملہ معقول طور





(۲۰) کی رو سے ریاست اس آزادی پر ریاست کے تحفظ۔ بیرونی مالک سے تعلقات۔ پبلک نظام۔ شائستگی یا اخلاق کے مفاد میں یا تو بین ہدالت۔ بینک مریضہ جرم سے اشتعال کے متعلق پابندی عائد کرنے کی غرض سے قانون وضع کر سکتی ہے۔

عام اصول یہ ہے کہ انتظامیہ کو مطلق العنان اختیار تیزی بغیر کسی طریقہ کار نہ تحفظ کو قائم کیے نہیں عطا کرنا چاہیے۔ چند معاملات کا ذکر کر کے اس اصول کو واضح کیا جاسکتا ہے۔

ڈرامائی اداکاری ایکٹ ۱۸۷۶ ضلع مجسٹریٹ کو اختیار دیتا ہے کہ وہ حوام کے سامنے ایسے اہانت آمیز یا ہنگ انگیز ماہیت کا ڈرامہ کھیلے جانے کی ممانعت کر سکتا ہے جو حوام کو بد اطوار کر دے یا حکومت کی طرف سے بے اطمینانی پیدا کرنے والے یا ایسا کرنے والے کا احتمال ہو۔ یہ ایکٹ خلاف دستور قرار پایا کیونکہ اس میں ضلع مجسٹریٹ کو اس امر کو طے کرنے کا کیا کوئی ڈراما مضرت رساں ہے اختیار مطلق دے دیا گیا تھا۔ مزید یہ کہ اس ایکٹ کے تحت مجسٹریٹ کو اپنے عمل کی وجہ تلم بند کرنے کی کوئی پابندی نہ تھی اس کے عمل پر نظر ثانی یا غور کرنے کی غرض سے کسی بالا مقتدر کو دہداتی یا دیگر کے تقرر کی کوئی تجویز تھی نہ رنج رسیدہ شخص کو اس حکم کے خلاف اپنی عرضداشت کرنے کا کوئی موقع تھا۔

در پندر بنام پنجاب سے واضح ہوتا ہے کہ تقریر کی آزادی پر پابندی لگانے کا وسیع اختیار جائز ہو سکتا ہے اگر اس کے استعمال کے خلاف تحفظ جس میں طریقہ کار نہ تحفظ شامل ہے، قائم کر دیا گیا ہو۔ پنجاب مخصوص اختیارات (پریس) ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۲ (۱) الف، ریاستی حکومت کو اختیار دیتی تھی کہ وہ کسی خاص موضوع کے متعلق کسی معاملہ کو دو ماہ کی انتہائی مدت تک کسی اخبار کی کاپی میں چھاپنے یا شائع کرنے کی ممانعت کر سکتی تھی اگر وہ مطمئن ہو کہ پبلک نظام کو متاثر کرنے والی ایسی سرگرمی اکور وکنے یا اس کا مقابلہ ہونے کی غرض سے جو فرقہ وارانہ اتحاد کے لیے مضرت رساں ہو ایسا عمل ضروری ہے یا ایسے حکم سے رنج رسیدہ شخص حکومت کے سامنے ایسے حکم کے خلاف اپنی عرضداشت پیش کر سکتا تھا اور حکومت حکم میں رد و بدل کر سکتی تھی یا اس کو بحال کر سکتی تھی یا اس کو منسوخ کر سکتی تھی۔ دفعہ ۲ (۱) الف، ریاستی حکومت کو انہی وجوہ سے اسی قسم کے اطمینان پر اختیار تھا کہ وہ ریاست کے اندر کسی ایسے اخبار کو لانے کی ممانعت کر دے۔ ان نوادیز پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ وہ تقریر کی آزادی میں تخفیف کرنے کا حکومت کو وسیع اختیار محض اس کے داخلی اطمینان کی بنا پر استعمال

کیا جانے والا دیتی ہیں اور اس اختیار مطلق پر کوئی پابندی عائد نہیں کی گئی۔ لہٰذا دفعہ ۱۴ کے تحت وہ غیر معقول ہے۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ فرقوں کے درمیان ریاست میں موجود کھنچاؤ کو مد نظر رکھتے ہوئے وہ ایک وضع کیا گیا تھا۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ ریاست میں امن و نظم قائم رکھنے کی ذمہ داری ریاست پر ہے اور جملہ متعلقہ واقعات کا علم رکھتے ہوئے نقص امن کو روکنے کی غرض سے وہ ہی متوقعانہ عمل کرنے کے لیے نہایت ہی موزوں مقدمہ ہے۔ جلد فیصلہ کرنا اور سر دست عمل ایسے معاملہ میں لازمی امر ہے دفعہ ۱۱۲ (۱) جائز قرار دی گئی کہ اس کے تحت اختیار صرف معینہ دو ماہ کی مدت کے دوران استعمال کیا جانا تھا اور اس حکم سے متاثر ہونے شخص کو اپنی عرضداشت پیش کرنے کا موقع تھا۔ اور اس کی بنیاد پر حکم منسوخ کیا جاسکتا تھا یا اس میں رد و بدل کی جاسکتی تھی۔ دفعہ ۳ میں ان دو تحفظات کی کوئی تجویز نہیں کی جاسکتی تھی لہٰذا اقرار پایا کہ وہ غیر معقول پابندی عائد کرتی تھی۔

باؤل پاتی بنام مہاراشٹر دوسرا معاملہ ہے جس میں تقریر اور جمع ہونے کی آزادی پر پابندی لگانے والا اختیار جائز قرار دیا گیا کیونکہ اس ایکٹ میں انتظامات متباہر دیے گئے تھے۔ ضابطہ نوچہ اری کی دفعہ ۴۴ تحت ضلع مجسٹریٹ یا کوئی باجاز مجسٹریٹ اگر اس رائے میں اس دفعہ کے تحت عمل کرنے کی کافی وجہ ہو اور فوری روک تھام کرنا اور تیزی سے تدارک کرنا ضروری ہو خاص متعلقہ واقعات کو بیان کرنے ہوئے تحریری حکم کے ذریعہ کسی شخص کو حکم دے سکتا ہے کہ وہ کسی عمل کو کرنے سے باز رکھے اگر وہ مجسٹریٹ خیال کرے کہ ایسا حکم عوامی امن و چین کے نقص۔ بلوے۔ یا مار پیٹ کی روک تھام کر سکتا ہے۔ مجسٹریٹ کسی شخص کی درخواست پر اس کو سنے جانے کا موقع دیکر ایسے حکم کو منسوخ یا اس میں تغیر کر سکتا ہے۔ اگر ایسی درخواست نامنظور کر دی جائے تو مجسٹریٹ کو نامنظور کرنے کے وجوہ درج کرنے پڑتے ہیں۔ ایسے حکم کا زیادہ سے زیادہ دو ماہ تک نافذ رہ سکتا ہے۔ اس دفعہ کو جائز کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ منشا یہ ہے کہ اس دفعہ کا استعمال بذمہ کو روکنے اور عوامی بہبودی کے مفاد میں کیا جائے۔ اس اختیار کا استعمال مجسٹریٹ عموماً عدلیہ طور سے کرتے ہیں اور ایسی حکم کے تحت پابندی صرف محدود

وقت کے لیے لگائی جاتی ہے۔ اور ایسے ملکی غرض عوامی نظام قائم رکھنا ہے۔ حکم میں اہم متعلقہ واقعات کا ذکر ہوتا ہے لہذا یہ دفعہ ایسا حکم صادر کرنے کے لیے مطلق الغنان اختیار نہیں دیتی۔ اس حکم پر نہ صرف اس کو صادر کرنے والے جسٹریٹ کے سامنے اعتراض کیا جاسکتا ہے بلکہ دفعہ ۴۳۰ و ۴۳۹ کے تحت ہائی کورٹ کے سامنے بھی نگرانی کی درخواست دی جاسکتی ہے اور ایسے حکم کی بنا پر دائرگی ہونی کسی نالاش میں بھی اس کے جواز پر اختیار ضابطہ کی جاسکتا ہے۔

مگر یہاں تاہم کے۔ کے۔ مسرامیں ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۴۳۰ و ۴۳۹، خلاف دستور قرار دی گئی۔ اس کے تحت حکومت دفعہ ۴۳۰ کے تحت صادر کیے ہوئے حکم کے دوران نفاذ کی دو مادہ سے زیادہ مدت تک توسیع کر سکتی ہے اگر ایسا کرنا انسانی زندگی، صحت یا تحفظ کے لیے ضروری ہو یا کسی بلوے یا مار پیٹ کا خطرہ ہو۔ حکومت کے اسی اختیار کو "خود مختار اختیار" کہا گیا جس کا استعمال عدلیہ طور سے نہیں کیا جاتا ہے لہذا اس کا استعمال من مانی طور سے کیا جاسکتا ہے۔ کسی فریق کو اپنی عرضداشت پیش کرنے کے متعلق کوئی تجویز نہ تھی نہ وہ حکم عارضی تھا۔

تقریر کی آزادی کی ضابطہ بندی کرنے کی ایک نمایاں مثال سینما ٹوگراف ایکٹ ۱۹۵۲ کے تحت احتساب CENSORSHIP کا طریقہ ہے۔ حکومت کا تقرر کیا ہوا فلم کے اختساب کنندگان کا بورڈ فلموں کی جانچ کرتا ہے اور ان کو منظور کر سکتا ہے یا منظوری دینے سے انکار کر سکتا ہے یا منظوری دینے کے قبل ان میں کوئی رد و بدل کر سکتا ہے فلم کی نمائش کرنے کے لیے تصدیق نہیں کی جاتی ہے اگر وہ بورڈ کی رائے میں ریاست کے تحفظ، بیرونی ممالک سے تعلق عوامی نظام، شائستگی یا اخلاق کے مفاد کے خلاف ہو۔ بورڈ کے حکم کے خلاف ایپل مرکزی حکومت کو کی جاسکتی ہے جو ایسی تحقیقات کرنے کے بعد جس کو وہ ٹھیک سمجھے اور متعلق فریق کو سننے جانے کا موقع دینے کے بعد حکم صادر کرتی ہے۔ ایکٹ کافی تحفظ مہیا کرتا تھا مگر نقص یہ تھا کہ ایپل کی سماعت حکومت کرتی تھی نہ کوئی عدالت۔ چونکہ ایکٹ میں دیے ہوئے وجوہ مبہم تھے لہذا بورڈ کو حاصل اختیار تیزی کا استعمال داخلی المینان پر مبنی تھا۔ بورڈ کے فیصلے کے خلاف ایپل صرف اختیار کے استعمال یا پھر کسی محدود ہمار کی جاسکتی تھی۔

۱۶۔ انڈیا ہاؤس بنام ہند میں مذکورہ ایکٹ کو رد کر دیا گیا۔ منجملہ دیگر وجوہ کے اس وجہ پر کہ اپیل حکومت کو کی جاسکتی تھی نہ کہ کسی عدالت یا آزاد ٹریبونل کو۔ حکومت نے اس نقص کو منظور کر لیا۔ اور ایکٹ میں ضروری ترمیم کر دی جس سے عدالت مطمئن ہو گئی۔

## جمع ہونے کا حق دفعات ۱۹ (۱) (ب) اور ۱۹ (۳)

دفعہ ۱۹ (۱) (ب)، پر اس طور سے جمع ہونے کے اختیار کی ضمانت دتی ہے مگر دفعہ ۱۹ (۳) کے تحت قانون کے ذریعہ اس آزادی پر معقول پابندی منجملہ دیگر اغراض کے حوالی نظام کی مرض سے مائد کی جاسکتی ہے۔

ہیت لال بنام پولیس کمشنر احمد آباد میں پولیس ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت بنائے ہوئے قاعدہ کے جواز کا سوال پیدا ہوا۔ وہ قاعدہ تجویز کرتا تھا کہ عوامی سڑک پر کوئی ٹینک نہیں کی جائے گی جب تک پولیس کمشنر کے اختیار دے ہوئے متقدر کی اجازت نہ حاصل کر لی جائے۔ اس متقدر کے استعمال اختیار کے لیے کوئی غور طلب امور کی تجویز نہیں کی گئی تھی۔ نہ اختیار کے بجا استعمال کے خلاف کوئی طریقہ کار نہ محفوظ کیا گیا تھا۔ ان وجوہ سے قاعدہ، باطل قرار دیا گیا۔

## انجمن قائم کرنے کی آزادی دفعات ۱۹ (۱) (ج) اور ۱۹ (۴)

انجمن قائم کرنے کی آزادی دفعہ ۱۹ (۱) (ج) میں درج ہے لیکن اس دفعہ کے فقرہ (۴) کے تحت عوامی نظام اور اخلاق کے مفاد میں معقول پابندی مائد کرنے کی اجازت ہے۔ انجمن قائم کرنا جمہوریت کا ایک لازمی عنصر ہے۔ بغیر ایسے اختیار کے ملک میں سیاسی پارٹیوں کا قائم کرنا ممکن نہیں ہے۔ لہذا سپریم کورٹ نے اس حق کو محدود کرنے کا اختیار دینے والے قانون کے مشق سخت نظر سے اختیار کیا ہے۔

ریاست مدرا اس بنام وی۔ جی۔ راؤ میں سپریم کورٹ نے انضامی متقدر کو اپنے ماضی اطمینان کی بنا پر کسی انجمن کو غیر قانونی اعلان کرنے کا اختیار دینے والی قانونی تجویز کو جائز قرار دینے

سے انکار کر دیا کیونکہ اس میں پابندی عائد کرنے کے وجوہ کی واقعاتی اور قانونی نظریہ سے عدالتی تحقیقات کے ذریعہ جانچ کرانے کی اجازت نہ تھی۔ اس متعلقہ ایکٹ نے حکومت پر متعلقہ واقعات کو صلاح کار بورڈ کے سامنے رکھنا لازم کر دیا تھا اور حکومت کو اس بورڈ کے فیصلہ کا پابند کر دیا تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ یہ سرسری اور یک طرفہ کھدوائی عدالتی تحقیقات کی جگہ نہیں لے سکتی ہے۔ عدالت نے توجہ دلائی کہ انجن قائم کرنے کا حق مختلف امور کے متعلق بہت وسیع ہے اور اس کا محدود کرنا مذہبی، سیاسی اور اقتصادی اعتبار پر بہت خطرناک طور سے اثر انداز ہوتا ہے۔ لہذا ایسے معاملات پر جیسے انجن قائم کرنے کا حق ایسے داخلی اطمینان کے فارمولے کا اطلاق جن میں صلاح کار بورڈ معاملات پر نظر ثانی کرے اور کوئی عدالتی تحقیقات کی تجویز نہ ہو بہت ہی غیر معمولی حالات میں اور وہ بھی بہت محدود حد تک کرنا چاہیے۔

ایک دیگر معاملہ میں حکومت کا حکم جس کے ذریعہ عوام تعلیم کے ڈائریکٹر کو اختیار دیا گیا تھا کہ وہ مدرسان کی کسی انجن کو تسلیم یا اس کے قائم کرنے کی مخالفت کر سکتا تھا اور میونسپلٹی کے ملازمان کو حکم دے سکتا تھا کہ بغیر میونسپلٹی کی ماقبل اجازت کے انجن نہ قائم کریں ناقص قرار پایا کیوں کہ انجن قائم کرنے کا بنیادی حق انتظامیہ مقتدران کے اختیار جمیز کے زیر قابو رکھنا کیا جاسکتا۔

## نقل و حرکت اور سکونت کا حق

دفعات ۱۹ (ا)، (د)، ۱۹ (د)

دفعہ ۱۹ (ا)، (د)، ہند کے ہر ایک شہری کو ہند کی پوری عملداری میں آزادی کے ساتھ نقل و حرکت کرنے کی ضمانت دیتی ہے اور ہند کے شہریوں کو ہند کے کسی جڑ میں سکونت اختیار کرنے کا حق دیتی ہے۔ اس دفعہ کے فقرہ (د) کے ذریعہ حکومت عام پالیسی کے مفاد میں یا کسی فہرست ہند قبیلہ کے تحفظ کی غرض سے ان حقوق پر معقول پابندی عائد کرنے والے قانون کو وضع کر سکتی ہے۔

مقتدر ایسے مقدمات ہوئے ہیں جن میں ان حقوق پر پابندی عائد کرنے کے لیے عملیہ کو اختیار دینے والے قانون کے حجاز کا سال پیدا ہوا عملیہ کو کسی شخص کو حوی اسن اور خطا بے

مفاد میں کسی غصہ میں جگہ سے نکال دینے کا اختیار دینے والے تو انہیں کا پاس کرنا ریاستوں کا معمول ہو گیا ہے۔ ان قانونی تہا ویز میں خفیف تغیرات ہوتے ہیں۔ چند صورتوں میں کوئی بھی شخص جس کی سرگرمی عوام کے لیے خطرناک ہو شہر بدر کیا جاسکتا ہے مگر دیگر چند صورتوں میں ایسے اشخاص کے طبعہ کی صراحت کر دی جاتی ہے۔ چند صورتوں میں کسی علاقہ یا ریاست سے نکالا ہوا شخص کسی جگہ کو اپنے رہنے کے لیے منتخب کر سکتا ہے اور چند صورتوں میں عملیہ ایسی جگہ کی صراحت کر دیتا ہے جہاں تک طریقہ کار اور تحفظات کا تعلق ہے عموماً سماعت کیے جانے کا موقع دیا جاتا ہے اور چند صورتوں میں یا تو مختلف مقتدرہ کا حکم حکومت کی ماتیل اجازت سے صادر کیا جاتا ہے یا اس حکم کے خلاف حکومت کو اپیل کی اجازت چند صورتوں میں متعلقہ شخص کی عرضداشت پر غور کرنے کے لیے ایک صلاح کار کمیٹی کی تجویز ہوتی ہے۔ ان قوانین کی اسکیم ایسی ہوتی ہے کہ شہر بدر کرنے کا حکم صرف ایک محدود مدت کے لیے دیا جاسکتا ہے۔

ڈاکٹر کھیر نام دہی میں مشرقی پنجاب تحفظ ایکٹ ۱۹۴۹ کے حوالہ پر اعتراض کیا گیا۔ اس ایکٹ کے تحت ضلع بمبھٹ کسی شخص کو شہر بدر کرنے کا حکم جاری کر سکتا تھا اگر وہ مطمئن ہو کہ ایسا حکم اس کو ایسا عمل کرنے سے روکنے کے لیے ضروری ہے جو عوامی تحفظ اور عوامی نظام کو قائم رکھنے میں مضرت رساں ہو۔ اس کا اطمینان قطعی تھا اور اس پر عدالتی نظریاتی نہیں ہو سکتی تھی۔ سپریم کورٹ نے اس قانون کو جائز قرار دیا۔ شہر بدر کرنے والا قانون ناقص نہیں ہوتا صرف اس وجہ سے کہ اس نے ایسا حکم صادر کرنے کے اختیار کو کسی خاص افسر کے داخلی اطمینان پر مبنی کر دیا کیونکہ ہنگامی حالات میں لازم ہے کہ عوام کو امن کے خطرہ سے بچانے کی غرض سے فوری عمل کیا جائے زیر غور ایکٹ عارضی مابہت کا تھا کیونکہ اس کی عمر صرف دو سال تک محدود تھی۔ اگر کوئی شخص دو سال سے زیادہ مدت کے لیے شہر بدر کیا جائے تو متعلقہ شخص اس حکم کے دعوہ سے مطلع کیے جانے اور صلاح کار بورڈ سے اپنی عرضداشت پر غور کروانے کا مستحق تھا۔

گرینچن نام بمبئی میں سپریم کورٹ نے اس قانونی تجویز کو جائز قرار دیا جو پولیس کسٹرو اختیار دیتی تھی کہ وہ کسی شخص کو دو سال کے لیے شہر بدر کر دے اگر اس کی رائے میں گرینچن بمبئی میں اس کی نقل و حرکت ایسی ہو جس سے ذات اور عاید کو نقصان پہنچنے کا احتمال ہو اس شخص کو ریاست

ی سے نکالا جاسکتا تھا یا ریاست کے اندر کسی جگہ چلے جانے کا حکم دیا جاسکتا تھا بلکہ کاریہ تھا کہ زیر غور قانون تجویز کرتا تھا کہ شہر بدر کرنے کا حکم صادر کرنے کے قبل کسٹرن متعلقہ شخص کو اس کے خلاف الزامات سے خاص خاص واقعات سے مطلع کرے گا اور اس کو ان کے متعلق عرضداشت پیش کرنے کا مناسب موقع دے گا۔ متعلقہ شخص ایڈوکیٹ کے ذریعہ حاضر ہو سکتا تھا۔ جواب دیہی داخل کر سکتا تھا۔ اور اپنے کو بری کرنے کی غرض سے گواہان پیش کر سکتا تھا۔ یہ تجویز عوام کو خطرناک اور بدکردار انہماں سے محفوظ رکھنے کے لیے وضع کی گئی تھی۔ ممکن ہے کہ گواہان اس خوف سے کہ کہیں ان کے خلاف تشدد نہ کیا جائے شہادت دینے کے لیے تیار نہ ہوں لہذا گواہان سے جرح کرنے کا حق دینا ایکٹ کی غرض کو ہی بے اثر کر دے گا۔

ہری ٹینام ڈپٹی کسٹرن پولیس میں سپریم کورٹ نے پولیس ایکٹ کی دفعہ ۵ کو جائز قرار دیا۔ وہ دفعہ کسی صراحت کیے ہوئے انفر کو اختیار دیتی تھی کہ وہ اپنے علاقہ دائرہ اختیار سے مجرم تقرر شدہ اشخاص کو نکال سکتا ہے اگر اس کے پاس باور کرنے کی وجہ ہو کہ ان میں کوئی شخص اسی قسم کا جرم جس کے لیے وہ مجرم قرار پا چکا ہے کرنے والا ہے۔ بحث یہ کی گئی کہ معاملات کی جانچ کرنے کی غرض سے کوئی صلاح کار بورڈ نہیں قائم کیا گیا تھا۔ لہذا یہ کی زیر غور تجویز کو ناقص کر دیتی ہے۔ سپریم کورٹ نے اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے کہا کہ یہ مسئلہ اصول نہیں ہے کہ صلاح کار بورڈ کا نہ ہونا کسی ایکٹ کو خلاف دستور کر دے۔ اس معاملہ میں شہر بدر کیے ہوئے شخص کو سماعت کیے جانے کا وہی حق حاصل ہے جو گریجویٹ کے معاملہ میں حاصل تھا۔ یہ بحث کی گئی کہ قانون غیر معقول ہے کیونکہ کارروائی شروع کرنے والی اور فیصلہ دینے والی پولیس ہی ہے اس بحث کو بھی نامنظور کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ جب کہ کارروائی الیکٹر شروع کر سکتا تھا شہر بدر کرنے کا حکم صرف کسٹرن دے سکتا تھا۔

تجاوگ بمبائی تمام ضلع مجسٹریٹ میں اسی ایکٹ کی دفعہ ۵۶ زیر غور تھی۔ اس دفعہ اور دفعہ ۷ میں خاص فرق یہ تھا کہ اس کے تحت کوئی بھی ایسا شخص شہر بدر کیا جاسکتا تھا جس کی سرگرمی ذات و جائیداد وغیرہ کے لیے نقصان دہ ہو یا ہو سکتی ہو۔ تحقیقات دونوں میں یکساں تھے۔ سپریم کورٹ نے اس تجویز کو بھی جائز قرار دیا۔ مگر جسٹس جندا داس نے یہ رائے ظاہر

کی کہ کسی شخص کو اتنی مدت کے لیے دو سال، نکال دینے کا اختیار دینا بغیر اس حکم پر مقررہ دفعوں کے بعد مثلاً تین یا چھ ماہ کے بعد ایک بار، نظر ثانی کیے جانے کی تجویز کے۔ باڈی انظر میں غیر مناسب تھا کیونکہ اگرچہ شہر بدر کرنے سے ذاتی آزادی پر اتنی مداخلت نہیں ہوتی جتنی کہ صراحت سے ہوتی ہے پھر بھی عملی طور سے یہ امر متعلقہ شخص کو زیادہ شدید مضرت پہنچا سکتا ہے۔

سی۔ پی۔ گنڈا ایکٹ ۱۹۴۹ عوامی امن اور چین کے مفاد میں گنڈوں پر قابو رکھنے اور ان کو ایک جگہ سے دوسری جگہ بھیج دینے کی تجویز کرتا ہے۔ ایکٹ میں گنڈے کی تعریف میں گنڈا سے مراد ہے کوئی شہدا (HOOLIGAN) بد معاش ROUGH یا آوارہ شخص VEGA BOND اور اس میں ایسا شخص شامل ہے جو عوامی امن اور چین کے لیے خطرناک ہو۔ ریاستی حکومت کسی علاقہ کو بہ یک وقت تین مہینوں کے لیے ہنگامی علاقہ اعلان کر سکتی ہے۔ ضلع مجسٹریٹ کسی گنڈے کو حکم دے سکتا ہے کہ وہ اس کے زیر اختیار علاقہ کے کسی صراحت کیے ہوئے جزمین نہ رہے اگر اس کے پاس باڈر کرنے کی مناسب وجوہ ہو کہ اس کی نقل و حرکت عام امن اور عوام کے چین کے لیے مضرت رساں ہے چند تحفظات بھی تھیا کیے گئے تھے جیسے متعلقہ شخص کو اس حکم کی وجہ سے مطلع کرنا اور اس کی سماعت کیا جانا۔ حکومت کی ماقبل اجازت کی ضرورت اسی صورت میں تھی جب کہ کسی گنڈے کو اسکی عموماً سکونت کی جگہ سے نکالنا ہو یا اس ضلع سے نکالنا ہو جس میں ہنگامی اعلان کیا ہوا علاقہ واقع ہوا اور اس کے باہر کسی جگہ رہنے کا حکم دینا ہو۔

مدعیہ پردیشی بنام بلدیہ پورشاو میں یہ ایکٹ غیر قانونی قرار پایا۔ کیونکہ سپریم کورٹ نے اس میں دو خامیاں پائیں۔ اگرچہ اس ایکٹ کے تحت عمل کرنے کے لیے خاص ماقبل شرط متعلقہ شخص کا گنڈا ہونا تھی مگر مجسٹریٹ سے یہ مطلوب نہ تھا کہ عمل کرنے کے قبل وہ باضابطہ طور سے طے کرے کہ وہ شخص گنڈا ہے یا نہیں اور اس شخص کو یہ ظاہر کرنے کے لیے کہ وہ گنڈا نہیں ہے کوئی موقع نہیں تھا۔ مزید یہ کہ گنڈے کی تعریف سے اس امر کو طے کرنے کی بابت کہ کون شخص کس زمرہ میں رکھا جائے کوئی مدد نہیں ملتی تھی۔ وہ ایک مشمولہ تعریف تھی جو اس جانچ کے لیے کوئی طریقہ یا معیار مقرر نہیں کرتی تھی کہ کون سا شخص تعریف کے پہلے حصہ میں رکھا جائے۔



عدالت نے کہا کہ ایک کو واضح طور سے ظاہر کر دینا چاہیے تھا کہ کن حالات میں ایک شخص گنڈا منظور ہوگا۔ اس معاملہ میں لیے ہوئے طریقہ کا سابقہ معاملات میں لیے ہوئے طریقہ سے مطابقت کرنا دشوار امر ہے۔ سابقہ معاملات میں کوئی بھی شخص جس کی سرگرمیاں عوامی امن و فیرہ کے لیے مفید رساں ہوں شہر بدر کیا جاسکتا تھا جب وسیع اختیار رہا جائز قرار دیا گیا تو ایسی تجویز کا نا جائز قرار دینا جس میں قانون ساز نے نہ اختتامیہ پر صرف ایک گنڈے کو شہر بدر کرنے کے اختیار کے متعلق کچھ نہ کچھ پابندی عائد کر دی تھی ایک غیر مطابق امر ہے مگر یہ فرض بھی کر لیا جائے کہ کوئی بھی شخص گنڈے کی تعریف میں آسکتا ہے پھر بھی ایکٹ نے حکم کے وجوہ کی بابت متعلقہ شخص کو سنے جانے کا موقع دینے کی تجویز کر دی تھی۔ زیادہ سے زیادہ یہ کہا جاسکتا ہے کہ اس ایکٹ کے تحت انتظامیہ کو کسی شخص کو شہر بدر کرنے کا ویسا ہی اختیار حاصل تھا جیسا کہ انتظامیہ کو دیگر قوانین کے تحت حاصل تھا۔

مزید یہ کہ ریاست ایچ۔ بی۔ بنام بھارت سنگھ میں سپریم کورٹ نے ایم۔ بی۔ پولیس تحفظ ایکٹ کی اس تجویز کو کوئی سماعت کے متعلق تحفظ نہ ہونے کی وجہ سے باطل قرار دیا جس نے عملیہ کو اختیار دیا تھا کہ وہ اس جگہ کی صراحت کر دے جہاں شہر بدر کیے ہوئے شخص کو رہنا ہے تحفظ یہ تھا کہ شہر بدر کیے ہوئے شخص کو حکم کے ان وجوہ سے مطلع کر دیا جائے گا جن پر ملاح کار کونسل کو غور کرنا ہو۔ حکومت کو ملاح کار کونسل کی رائے پر عمل کرنا لازم تھا۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ جگہ کا انتخاب کرنے کی غرض سے سماعت کیے جانے کی کوئی تجویز نہ تھی اور یہ ممکن ہے کہ منتخب کی ہوئی جگہ اور سکونت کی جگہ ایسی ہو جہاں متعلقہ شخص اپنی روزی نہ کما سکے اور ایکٹ میں کوئی ایسی تجویز نہ تھی جس کی رو سے اس شخص کو مکان اور روزی ہمسایہ کی جائے یہ کہا جاسکتا ہے کہ بلدیہ پر رشاد اور بھارت سنگھ سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ عدالت نے شہر بدر کرنے کے متعلق اپنی سابقہ کثادہ رائے کی نظر ثانی کر لی۔

اوپر ذکر کیے ہوئے معاملات سے معلوم ہو گا کہ اگرچہ کوئی قانون عملیہ کو شہر بدر کرنے کے متعلق ایسا اختیار دے سکتا ہے جو اس کے داخلی اطمینان پر مبنی ہو مگر اس قانون کے جائز ہونے کے لیے اس میں کوئی طریقہ کار نہ تحفظ کا ہونا ضروری ہے طریقہ کار نہ تحفظ جو کافی خیال کیا گیا متعلقہ شخص کو حکم کے وجوہ سے مطلع کرنا اور اس کو سنے جانے کا موقع دینا ہے اگرچہ یہ سماعت

عملیہ کے سامنے ہی کیوں نہ ہو۔ یہ کہنا غلط ہو گا کہ سپریم کورٹ نے قانون سازی کو اجازت دے دی ہے کہ وہ عملیہ کو شہر بدر کرنے کا وسیع اختیار دے دے اور اس طرح ہند کے سانسوں کی نقل و حرکت کی آزادی پر مداخلت کرے۔ عدالت نے صلاح کار بورڈ کا نہ ہونا بھی غیر ضروری خیال کیا۔ اس کے برخلاف انجمن قائم کرنے کے حق کے متعلق صرف صلاح کار بورڈ کا ہونا ہی کافی نہیں خیال کیا گیا بلکہ اس امر پر اصرار کیا گیا کہ ایکٹ کو جائز قرار دینے کے لیے معاملہ کو بظاہر عدالتی ٹریبونل سے رجوع کرنا چاہیے۔ ایک حد تک کہا جا سکتا ہے کہ انجمن قائم کرنے کے حق کو نقل و حرکت اور سکونت کے حق پر ترجیح دی جا سکتی ہے کیوں کہ پہلے ذکر کیا ہوا حق جمہوری سماج کی بنیاد ہے جب کہ بعد میں ذکر کیا ہوا صرف افراد پر اثر انداز ہوتا ہے۔ لیکن پھر بھی نقل و حرکت اور سکونت کے حق کے لیے زیادہ معقول تحفظ مہیا کرنا چاہیے یہ نسبت اس تحفظ کے جو اس وقت مل سکتا ہے۔ کھیر کے معاملہ میں جسٹس موکر جیا کا پرزور احتجاج اس موقع پر موجودہ غیر اطمینانی صورت کو ظاہر کرتا ہے۔

متذکرہ بالا قوانین اشخاص کی ہند کے اندر نقل و حرکت پر پابندی عائد کرنے کے متعلق ہیں۔ پاکستان سے آمد پر (قالب) ایکٹ کی دفعہ 3 کسی شخص کو پاکستان سے اگر ہند میں بغیر پرمٹ داخل ہونے کی ممانعت کرتی ہے اس ایکٹ کی دفعہ 4 مرکزی حکومت کو اجازت دیتی ہے کہ وہ کسی شخص کو شہر سے باہر نکال دے اگر اس کو شبہ ہو کہ اس نے ایکٹ کے سخت کسی جرم کا ارتکاب کیا ہے۔ سپریم کورٹ نے ابراہیم وزیر بنام بمبئی میں دفعہ 4 کو ہند کے کسی حصہ میں سکونت رکھنے اور بس جانے کے بنیادی حق پر استدلال کرتے ہوئے باطل قرار دیا اس دفعہ نے ہند کے کسی شہری کو اپنے مکان سے بدر کرنے کے معاملہ کو انتظامیہ کے وسیع اور مطلق العنان اختیار تیزی پر چھوڑ دیا تھا جو کچھ حکومت کو کرنا تھا یہ امر تھا کہ وہ قلم بند کر دے کہ اس کے دماغ میں مناسب شبہ ہے کہ کسی جرم کا ارتکاب کیا گیا ہے۔ ایک شخص محض شبہ کی بنا پر نکال باہر کیا جا سکتا تھا اور اس کو اپنے کو اس شبہ سے بری کرنے کا کوئی موقع نہ تھا۔ یہ امر شہریت کے حق کا مفہمک اڑانے سے کم نہ تھا۔

## جائیداد رکھنے کا حق دفعات ۱۹ (۱) اور ۱۹ (۵)

دفعہ ۱۹ (۱) (۴) کے تحت جملہ شہریوں کو جائیداد حاصل کرنے اس پر قبضہ رکھنے اور اس کو علیحدہ کرنے کا حق حاصل ہے مگر دفعہ ۱۹ (۵) کے تحت ریاست کو اس حق پر عوامی مفاد میں یا کسی فہرست بند قید کے تحفظ کے مفاد میں موقوف پابندی مانڈ کرنے کا اختیار ہے۔ اکثر قوانین انتظامی افسران کو نجی جائیداد میں مداخلت کرنے کے لیے اختیار تیزی پر مبنی اختیار عطا کر دیتے ہیں۔ جائیداد کے حق پر پابندی ماہیت میں معاملہ بہ معاملہ تغیر ہوتا رہتا ہے اور اس کے مطابق ایسی پابندیوں کے متعلق عدالتی نظریات بھی بدلتے رہتے ہیں عام طور سے کہا جاسکتا ہے کہ عدالتیں انتظامیہ کو ایسا اختیار مطلق عطا کرنے کو اچھی نگاہ سے نہیں دیکھتیں جس میں انتظامی عمل سے متاثر ہونے والی جائیداد کے مالک وغیرہ کے لیے کوئی تحفظ مثلاً سماعت کیا جانا وغیرہ مینڈ کیا گیا ہو اکثر عدالت عدالتی نظریات سے کم کسی تحفظ سے مطمئن نہیں ہوتی۔ عدالتوں نے اکثر اس پر بھی اصرار کیا ہے کہ ایکٹ میں ہی جائیداد میں مداخلت کرنے والے اختیار تعمیری کی ضابطہ بندی کرنے کی غرض سے کوئی متاثر اور کافی اصول قائم کر دینا چاہیے۔ ان اصولوں کو چند مثالیں دے کر واضح کیا جاسکتا ہے

رگھوناتھ بنام کورٹ آف وارڈ اس موضوع پر پہلا معاملہ ہے ایک امیر کے ایک قانون کے تحت ڈپٹی کمشنر بہ حیثیت کورٹ آف وارڈ عمل کرتے ہوئے اپنے داخلی اطمینان پر مبنی اختیار تیزی کی بنا پر کسی ایسے زمین دار کی جائیداد کا انتظام چیف کمشنر کی ماقبل اجازت سے اپنے ہاتھ میں لے سکتا ہے جو اسامیوں کے حقوق پر مادّامداخلت کرتا ہو۔ وہ قانون یہ بھی تجویز کرتا تھا کہ اس طور سے دیے ہوئے اختیار تیزی پر کسی عدالت میں اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے جب اس تجویز پر دفعہ ۱۹ (۱) (۴) کے تحت اعتراض ہوا تو سپریم کورٹ نے اس کو باطل کر دیا کیونکہ اس کا نتیجہ تھا کہ دونوں سوالات کہ آیا متعلقہ زمین دار اسامیوں کے حقوق پر مادّامداخلت کرتا ہے یا نہیں اور آیا اس کی جائیداد کا انتظام لے لینا چاہیے اس افسر کے داخلی اطمینان کی بنا پر ہی طے کیل سکتا تھا اور زمین دار ان سوالات میں سے کسی کے متعلق دلچسپی عدالت سے

دادرسی نہیں پاسکتا تھا۔ اس معاملہ پر سپریم کورٹ نے مندرجہ ذیل اصول قائم کیا: ”جب کوئی قانون کسی شخص کو محض کسی افسر کے داخلی اطمینان کی بنا پر اپنی جانناؤ پر قبضہ رکھنے سے محروم کر دیتا ہو تو وہ قانون اصطلاح ”معقول“ کی کسی بھی تعبیر کے ذریعہ اس اصطلاح کے مفہوم کے تحت نہیں آتا کیونکہ جانیدا کے تصرف کو کسی افسر کی خوشنودی اور اختیار تیزی پر منحصر کر دینا بنیادی حق کی نفی کر دیتا ہے اور متاثر ہونے والے شہری کو اس کے خلاف کسی امر کو دیوانی عدالت میں ثابت کرنے کا کوئی موقع نہیں ملتا۔“

دیگر معاملات جن میں عدالت نے عدالتی نظریاتی پراسرار کیا مندرجہ ذیل ہیں:

”کسی ہندو وقف کے رسائل کو اس وقت کے مقصد کے سوا دیگر کام میں صرف کر کے برباد کیے جانے کے خلاف تحفظ قائم کرنے کی غرض سے متعدد ریاستوں نے ہندو لازمی اوقاف کے امور کے انتظام کی ضابطہ بندی اور ان پر نگرانی رکھنے کی غرض سے قانونی تجاوز کی ہیں اس امر کی وجہ سے اوقاف کے متعلق انتظامی دائرہ عمل اور اس کے طریقہ کار کی بابت متعدد درجہ ساختہ قوانین ظہور پذیر ہوئے ہیں۔“

اڑیسہا ہند مذہبی اوقاف ایکٹ نے عوامی مندروں اور مٹھوں پر قابو اور نگرانی رکھنے کے اختیار کو ہندو مذہبی اوقاف کشٹر میں مرکوز کر دیا اور مٹھوں اور مندروں کے ٹرسٹیوں پر مؤثر قابو رکھنے کی غرض سے اس کو چند اختیارات عطا کر دیے۔ ایک اختیار یہ تھا کہ کشٹر موقوفہ جانیدا کے بہتر انتظام کے لیے اسکیم مرتب کر سکتا تھا مگر اس حکم کے خلاف عدالت میں جانے کی کوئی تجویز نہ تھی۔ سپریم کورٹ نے جگناتھ نام اڑیسہا میں فیصلہ دیا کہ کسی انتظامی افسر کو بغیر عدالت کی مداخلت کی تجویز کیے ہوئے اسکیم مرتب کرنے کا اختیار دینا مسئلہ کے اعلیٰ منتظم کے جانیدا کے حق پر غیر معقول پابندی تھی۔

مدرسہ ہندو اور خیراتی اوقاف ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت علیہ افسر کسی مذہبی ادارہ کا بہتر انتظام کرنے اور اس کے انتظام کو پانچ سالہ پڑھاتہ میں لینے کی غرض سے مرتب کر سکتا تھا۔ جہاں تک اسکیم مرتب کرنے کا سوال تھا وہ معاملہ اخیر میں عدالت میں لے جایا جاسکتا تھا

مگر انتظام کو لے لینے کی بابت کوئی ایسی تجویز نہ تھی۔ ہندو ذات کشر بنام لکشن داس میں سپریم کورٹ نے پہلی تجویز کو جائز قرار دیا۔ مگر دوسرے کو باطل قرار دیا یہ کہتے ہوئے کہ وہ اختیار بہت سنگین ماسیت کا تھا۔ اس کا بدترین پہلو یہ تھا کہ اس حکم کو منسوخ کرنے کے لیے عدالت تک رسائی تھی۔ اس ایکٹ کے ذریعہ کشر کو یہ بھی اختیار دیا گیا تھا کہ اس امر کا یقین کرنے کی غرض سے کہ ذات کا بھاپور سے انتظام ہو رہا ہے اور ان کی آمدنی ان کے مقاصد میں صرف ہو رہی ہے وہ کسی قسم کا حکم جو وہ مناسب خیال کرے صادر کر سکتا تھا یہ تجویز غیر معقول نہیں قرار دی گئی کیوں کہ مشن داس جیٹی حوامی ادارہ کا ٹرسٹی تھا اور ذات پر عوام کے مفاد میں کچھ قابو اور نگرانی رکھنا یقیناً ضروری تھا۔

لجن ناتھ کے معاملہ میں سپریم کورٹ کے فیصلے کے نتیجے میں اڈیا ایکٹ میں ترمیم کر دی گئی اور ترمیم شدہ ایکٹ سپریم کورٹ کے سامنے سدھاسب پرکاش بنام اڈیا میں آیا۔ ترمیم شدہ تجویز یہ تھی کہ اسکیم مرتب کرتے وقت کشر کو ہمشات کے متعلق ضابطہ دیوانی کی تجاویز کو اختیار کرتے ہوئے تحقیقات کرنی تھی۔ اور ٹرسٹیوں اور مفاد رکھنے والے دیگر اشخاص سے مشورہ کرنا تھا اور اس کے بعد اسکیم کو قطعی کرنا تھا۔ سپریم کورٹ نے اس قانون کو جائز قرار دیا کیوں کہ اس میں کافی تحفظات مہیا کروئے گئے تھے۔

مزید یہ کہ بہار ہند مذہبی ٹرسٹ ایکٹ جو ریاست بہار مذہبی ٹرسٹ بورڈ کو مذہبی ٹرسٹ کے بہتر انتظام کے لیے اسکیم مرتب کرنے کا اختیار اس تحفظ کے ساتھ دیتا تھا کہ ٹرسٹی یا ٹرسٹ میں مفاد رکھنے والا کوئی دیگر شخص تین ماہ کے اندر مطلع کرے کہ اس اسکیم میں تغیر رد و بدل کرنے یا اس کو منسوخ کرنے کی درخواست دے سکتا تھا وہ ایکٹ دفعہ ۱۹ (۵) کے تحت اس تحفظ کی وجہ سے جائز قرار دیا گیا۔

چند متذکرہ بالا قوانین ٹرسٹیوں کو چند حالات کے تحت علیحدہ کرنے کی تجاویز کرتے ہیں مگر وہ تجاویز جائز قرار دی گئیں کیونکہ ان میں کافی تحفظ مہیا کر دیے گئے تھے۔  
بھٹی کارپوریشن بنام انجم میں بھٹی میونسپل ایکٹ جائز قرار دیا گیا کیوں کہ اس میں میونسپل

کشنر کے عمارت کے انے کے حکم کے خلاف اعتراض داخل کرنے پر اس کے حکم کے خلاف دیوانی عدالت میں اپیل کی تجویز تھی۔

حکومتی عمارات (بے دخلی) ایکٹ ۱۹۵۰ کے متعلق متعدد دفعات ہوئے ہیں جوں کہ یہ ایکٹ شدید مہمیت کا ہے۔ عدالتوں نے اس کی کافی مخالفت کی ہے اس ایکٹ کے تحت انتظامی افسر کو کسی شخص کو حکومت کی عمارات سے بیدخل کرنے کا اختیار تھا اگر وہ مطمئن ہو جائے کہ اس شخص نے دا، اگرچہ اس کا قبضہ عمارت پر جائز بھی ہو بغیر حکومت کی اجازت کے اس کا پتہ کر دیا ہے لا، اگر وہ ایسی عمارت پر بغیر کسی اختیار کے قابض ہے۔ وہ افسر ناجائز قبضہ کی بنا پر ہر جانے کی رقم کا بھی تعین کر سکتا تھا۔ اس حکم کے خلاف رنج رسید شخص حکومت کو اپیل کر سکتا تھا مگر عدالت میں نہیں جاسکتا تھا۔ وہ ایکٹ انتظامی افسر کو اپنے داخلی اطمینان پر عمل کرنے کا اختیار دیتا تھا لہذا ہائیکورٹ نے اس کو باطل قرار دیا۔

اس ایکٹ کو باطل قرار دینے کے چند وجوہ یہ تھے۔ اس میں ایک نقص یہ تھا کہ اس کے تحت بیدخل کرنے۔ ہر جائز معین کرنے اور اس کو عائد کرنے کی بنا محض افسر کا داخلی اطمینان تھا افسر کو دیا ہوا اختیار بہت وسیع تھا اور اس کا بیجا استعمال کیا جاسکتا تھا متعلقہ شخص کو ایکٹ سے متنبہ کیا ہوا تھا تاہم کافی تھا۔ کیونکہ جائز طور سے قابض شخص کو اپنے حق کو عدالت میں ثابت کرنے کا کوئی موقع نہیں دیا گیا تھا۔ اپیل کی تجویز صرف حکومت کو تھی اور اس میں بھی سماعت لازم نہ تھی۔ حکومت دفتری رویہ پر استدلال کر سکتی تھی ان تمام عدالتی اعتراضات کی وجہ سے پارلیمنٹ نے اس ایکٹ کو پنجاب (نا جائز ذخیل کی بے دخلی) ایکٹ ۱۹۵۸ کے نام سے دوبارہ وضع کر دیا۔ نئے ایکٹ کی خصوصیات یہ ہیں۔ (۱) بیدخلی کا حکم صادر کرنے کے قبل افسر متنبہ کیے جانے کا مناسب موقع دے گا۔ (۲) اس افسر کے حکم سے ضلع جج کو اپیل کیے جانے کی تجویز کر دی گئی، اس نئے ایکٹ میں مناسب تحفظات مہیا کر دیے گئے۔

متعدد دیگر معاملات میں عدالتیں عدالتی نظرنانی کے سوا دیگر تحفظات سے مطمئن ہو گئیں۔ عدالتی نظرنانی کو واضح کرنے کے لیے چند مثالیں دی جا رہی ہیں:

کشنر سنگھ بنام راجستان میں بندوبستی افسر کو لگان کی شرح کو مؤثر بہ ماضی طور سے

نفاذ کرنے کے اختیار کو جائز قرار دیا گیا۔ اس قانون کی متعلقہ تجاویز کے تحت انتظامی افسر کو اپنے اختیار تہیزی کے استعمال کے وجہ دینا لازم تھا اور اس کے حکم کے خلاف بالا انتظامی افسر کو اپیل کی تجویز تھی۔

ریاست ایم۔ پی۔ بنام چیمپا لال، میں جو پال آراضی کی نوٹس اور اسٹانڈ (کاس) کا استیصال ایکٹ زیر غور تھا۔ وہ ایکٹ نوٹہ کرنے والے افسر کو اختیار دیتا تھا کہ وہ کسی آراضی کو کاس سے بھرا ہوا اعلان کر دے اور پھر اس میں داخل ہو کر کاس کو نکلنے کا کام شروع کر دے۔ اس عمل کا خرچہ مالک آراضی سے وصول کیا جانا تھا۔ ملک آرمی کو یہ ظاہر کرنے کے لیے کہ اس کی زمین اس طور سے کاس سے نہیں بھری ہے کوئی موقع نہ تھا اور نہ اس وجہ سے سپریم کورٹ نے اس ایکٹ کو باطل قرار دیا۔ ساہو رام بنام کسٹوڈین جنرل، میں مشرقی پنجاب ٹارکانہ وطن ایکٹ، ۱۹۴۷ء کی تجویز کو جس کی رو سے تارک وطن کی کسی جائیداد کے نیلام کی منظوری کسٹوڈین سے لینا ضروری تھا سپریم کورٹ نے تارکانہ وطن کے متعلق قانون کے مقاصد اور پالیسی اور اس وقت ملک میں موجود حالات کو مدنظر رکھتے ہوئے بظاہر عدالتی کارروائی اور پابندی کو رد حالانکہ اس سے انتقال جائیداد کے حق پر پابندی عائد ہوتی تھی (معقول قرار دیا۔

بمبئی بمبئی شہر منصوبہ بندی ایکٹ ۱۹۵۴ء ایک ایسے ایکٹ کی عمدہ مثال ہے جس میں انتظامیہ کو فرد کی جائیداد میں مداخلت کرنے کے وسیع اختیارات عطا کیے گئے ہوں مگر عائد کی ہوئی پابندی معقول ہو۔ یہ ایکٹ شہر کے منصوبہ بندی کی اسکیم مرتب کرنے اور اس پر عمل کرنے کی تجویز کرتا ہے۔ اسکیم کا مسودہ پہلے حکومت کو بھیجنا ہوتا ہے اور عوام کی تحریکات حاصل کرنے کے غرض سے اس کی شاعت کی جاتی ہے۔ جب مقتدران تحریکات پر غور کر چکے ہیں تب حکومت اس اسکیم کی اجازت دیتی ہے۔ اسکیم کے مسودے کے خلاف اعتراض بمبئی کے سٹی سول جج کی عدالت میں کیا جاسکتا ہے عرضی گزار نے اس ایکٹ کے جواز پر اعتراض کیا کہ اس کو اس زمین سے کم زمین ملی جو ابتدا میں اس کے پاس تھی اور قیمت میں اضافہ ہو جانے کی وجہ سے اس سے رقم طلب کی گئی۔ اس ایکٹ کو جائز قرار دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ ایکٹ اور اسکے تحت بنے ہوئے قواعد میں شروع سے اخیر تک اسکیم مرتب کرنے کے متعلق تفصیل تجاویز ہیں اور یہ کہ ایکٹ کے اثباتی اور طریقہ کار کے دونوں پہلوؤں کو مدنظر رکھتے ہوئے یہ نہیں کہا جاسکتا کہ عدلیہ کو مطلق العنان اختیار عطا کر دیا گیا تھا۔

## تجارت اور بیوپار کی آزادی (دفعہ ۱۱۹) اور (۱۶۱۹)

موجودہ زمانے میں تجارت بیوپار کے دائرے پر بہت مستعدی سے قابو رکھا جا رہا ہے اور اس کی مضابطہ بندی کی جا رہی ہے اور اس غرض کے لیے ایکٹوں اور قواعد کے ذریعہ انتظامی مقتدران کو بہت وسیع اختیارات عطا کیے جا رہے ہیں۔ قابو رکھنے کے لیے چند طریقے جو اس دائرے میں اختیار کیے جاتے ہیں۔ لائسنس دینا، قیمت معین کرنا۔ اسٹاک پر قبضہ کرنا۔ اشیا کی نقل و حمل کی مضابطہ بندی کرنا ہیں۔ ان پابندیوں کی وجہ سے لازمی اشیا کی کمی اور کمیابی ہے۔ کچھ پانچ سالہ منصوبہ بندی کے اثر کی وجہ سے ملک کی اقتصادی اصلاح نو کرنا۔ کچھ ناجائز اور فاسقانہ تجارت کو کم کرنا ہے۔ کچھ نجی کاروبار کی منافی اخلاق، پیشہ ورانہ سرگرمیوں کو روکنا ہے۔ دستور کی دفعہ ۱۱۹ (۱) (۲) کے تحت ہند کے جملہ شہریوں کو کسی پیشہ، دھندے، تجارت یا کاروبار کے کرنے کا حق ہے لیکن دفعہ ۱۱۹ (۲) ریاست کو اس حق پر عام پبلک کے مفاد میں معقول پابندی عائد کرنے کی غرض سے قانون وضع کرنے کا اختیار دیتی ہے۔

یہ سوال کہ عملیہ کو تجارت اور بیوپار پر قابو رکھنے اور اس کی مضابطہ بندی کرنے کی غرض سے کس قدر اختیار تیزی کر دینا چاہیے متعدد معاملات میں پیدا ہوا۔ عام اصول یہ ہے کہ انتظامیہ کو مطلق اصرار بلا کسی کنٹرول کے ایسا اختیار نہ دینا چاہیے کہ وہ جو کچھ چاہے کر سکے اور اس کی کوئی روک تھام نہ ہو۔ جب کوئی قانون یا حکم عملیہ کو ایسا اختیار دے تو وہ باطل تصور ہوگا۔ عام طور سے اختیار تیزی بغیر کسی کنٹرول کے نہیں ہوتا۔ اگر قانون ان حالات کو جن میں یا ان وجوہ کو جس کی بنا پر وہ استعمال کیا جائے یا اس پالیسی کو جس کو حاصل کرنے کی غرض سے اس کا استعمال کیا جائے یا اگر حکومت کے عیا استعمال کے خلاف کافی تحفظ مہیا کر دیا گیا ہو۔ ناجائز۔ خطرناک منافی اخلاق اور مفاد عامہ کے لیے مضرت رساں تجارت یا بیوپار کی صورت میں گو کہ وہ دفعہ ۱۱۹ (۲) کے تحت آتا ہے۔ ان ہی معیارات کا اطلاق نہیں ہوتا جن کا اطلاق عام جائز تجارت اور بیوپار پر ہوتا ہے۔ ایسی ناپسندیدہ تجارتوں کی صورت میں عملیہ کو عام تجارتوں کے متعلق دیے جانے والے اختیار تیزی سے زیادہ شدید اختیار تیزی دیا جاسکتا ہے۔

دور کا پرنٹنگ و پبلشنگ دہانام یو پی۔ پہلا معاملہ ہے جس میں فیصلہ دیا گیا کہ انتظامی



مقتدران کو مطلق امتنان اختیار تھی یہی دینے والا قانون باطل ہوگا۔ اس معاملے میں لازمی رد (عارضی اختیار) ایکٹ ۱۹۴۶ء کے تحت جاری کیا ہوا۔ یو۔ پی۔ کوئلہ پر قابو حکم ۱۹۵۴ء زیر غور تھا۔ اس کے فقرہ ۳ (۱) کے تحت کوئلہ کو اشاک کرنے، بیچنے، ذخیرہ کرنے یا کام میں لانے کے لیے لائسنس دیا گیا تھا۔ فقرہ ۳ (۲) (ب) کوئلہ کنٹرولر کو کسی شخص کو لائسنس کے متعلق تجویز سے مشفق کرنے کا اختیار دیتا تھا۔ فقرہ ۳ (۴) لائسنس دینے والے مقتدر کو کسی لائسنس کو دینے۔ دینے سے انکار کرنے۔ تجدید کرنے۔ تجدید کرنے سے انکار کرنے یا معطل منسوخ۔ رد۔ یا اس میں رد و بدل کرنے کا قلمبند کیے ہوئے وجوہ کی بنا پر اختیار دیتا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ فقو ۳ (۱) پر اعتراض نہیں کیا جاسکتا، کیونکہ اشیا کی مناسب تقسیم اور دستیابی کے لیے ان کے بیچنے کی ضابطہ بندی لائسنس داران کے ذریعہ ان کو فروخت کروا کر کرنا مناسب امر ہے۔ مگر فقرہ ۳ (۱) (ب) باطل قرار دیا گیا۔ کیونکہ مشفقانہ کرنے کے وجوہ نہیں درج تھے۔ کنٹرولر کو بغیر اس پر عائد کی ہوئی کسی پابندی کے مشفقانہ کرنے کا اختیار تھا۔ کوئی روک ٹوک نہ تھی۔ نہ متعلقہ شخص کے لیے وادرسی حاصل کرنے کا کوئی طریقہ تھا اگر اختیار کا بجا استعمال کیا جائے فقرہ ۴ (۳) بھی ناقص قرار دیا گیا کیونکہ اس کے ذریعہ لائسنس دینے والے مقتدر کو لائسنس دینے۔ اس کو رد کرنے یا معطل کرنے کا اختیار مطلق دے دیا گیا تھا۔ اس کی رہنمائی کے لیے کوئی قاعدہ نہ تھا اور معاملہ فرد و احد کی محض خواہش کے سپرد کر دیا گیا تھا۔ وجہ ظاہر کرنے کا تحفظ بھی بے اثر تھا۔ وجوہ کا قلم بند کرنا لائسنس دینے والے مقتدر کے داخلی اطمینان کے لیے تھا نہ کہ متعلقہ شخص کو کوئی وادرسی دینے کی غرض سے۔

دوار کا کے معاملے کے بعد کم سے کم دو معاملات نے دوار کا میں دیے ہوئے فیصلہ کو لائسنس دینے کے اختیار کے متعلق کمزور اور غیر معین کر دیا مگر متعدد معاملات نے پھر اس کو مستحکم کر دیا۔

پہلے زمرے کے معاملات کا ذکر کرتے ہوئے ہر شکر راؤ بنام ایم۔ پی۔ میں کپاس کپڑا نقل و حرکت پر قابو حکم ۱۹۴۸ء زیر غور تھا۔ اس حکم کے رو سے کنٹرولر کو ریل بٹری

مندریا اندرون ملک آبی راہوں کے ذریعہ کپڑے لانے کے لیے کمشنر کا جاری کیا ہوا پرمٹ درکار تھا۔ سپریم کورٹ نے اس حکم کو جائز قرار دیا۔ برخلاف دوار کا کے معاملے کے عدالت نے فیصلہ دیا کہ حکم میں دی ہوئی پالیسی جو روٹی کے کپڑے کی نقل و حرکت کی اس طرح ضابطہ بندی کرنا تھی کہ اس کی مناسب تقسیم ہو سکے اور کپڑا مناسب قیمت پر لوگوں کو دستیاب ہو سکے۔ اختیار کے استعمال کے لیے کافی رہنمائی تھی دوار کا کے معاملہ کی بابت کہا گیا کہ اس کے واقعات اس معاملے سے مختلف تھے۔ شاید عدالت کا یہ مطلب تھا کہ مال کی تجارت کرنے کا لائسنس مال کی نقل و حرکت کے پرمٹ سے جداگانہ ہوتا ہے۔ جب کہ پہلی صورت میں بغیر لائسنس تجارت ہی نہیں کی جاسکتی دوسری صورت میں تجارت آزاد رہتی ہے صرف مال کی نقل و حرکت پر پابندی لگائی گئی تھی۔

کرشن چندر رائے بنام کمشنر پولیس، میں کلکتہ پولیس ایکٹ کی دفعہ ۳۹ زیر غور تھی وہ دفعہ پولیس کمشنر کو عام جگہوں اور پبلک کے جمع ہونے اور تفریح کی جگہوں کو رکھنے والے اشخاص کو اپنے اختیار تیزی کی بنا پر لائسنس دینے کا اختیار دیتی تھی کمشنر ریاستی حکومت کی اجازت سے ایسی جگہوں کو رکھنے والوں کے اچھے برتاؤ اور ان جگہوں کو استعمال کرنے والوں میں منداب نوشی اور انتشار کو روکنے کے لیے لائسنس میں کسی شرط کا اضافہ کر سکتا تھا۔ سپریم کورٹ نے تین برخلاف دو کی کثرت رائے سے فیصلہ دیا کہ کمشنر کا اختیار تیزی بغیر رہنمائی کے مطلق العنان نہ تھا اور وہ اغراض جن کے لیے شرط لگائی جاسکتی تھی کمشنر کے اختیار کی کافی رہنمائی کرنے والے قرار دیے گئے۔ تحفظ نہ ہونے (متعلقہ شخص کو سنے جانے کا موقع نہ تھا اور لائسنس دینے سے انکار کرنے کے خلاف کوئی اپیل یا نگرانی کی تجویز نہ تھی) کی بنا پر بھی وہ تجویز کثرت رائے سے خلاف دستور نہیں قرار پائی برخلاف اس کے اقلیت کی رائے تھی کہ وہ تجویز ناقص تھی کیونکہ اختیار کے استعمال میں "مطلق العنانی" نمایاں طور سے ظاہر ہوئی تھی۔

لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۵۵ کے تحت ایک کنٹرولر کے حکم نے چاول اور دھان کے فروخت کے لیے پرمٹ کا نظام قائم کیا۔ اس کے خلاف اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ وہ مطلق العنان اختیار دیتا تھا اور پرمٹ دینے سے انکار کرنے کے خلاف اپیل یا نگرانی کی کوئی تجویز نہ تھی۔

عدالت نے اس مذکورہ نام منظور کرتے ہوئے کہا کہ پرمٹ ریاست یا کلکٹر دیتا تھا اور ان اعلیٰ افسران سے توقع ہے کہ وہ پرمٹ دینے میں ذمہ داری اور معقولیت سے عمل کریں گے۔ دوا کے معاملہ کا اس بنا پر امتیاز کیا گیا کہ اس میں لائسنس دینے کا اختیار کسی بھی افسر کو دیا جاسکتا تھا۔ اپیل نے نہ ہونے سے بھی زیر غور تجویز ناقص نہیں قرار دی گئی کیونکہ متعلقہ شخص کلکٹر کے پرمٹ دینے سے انکار کے خلاف حکومت میں نظر ثانی کی درخواست دے سکتا تھا۔

اب ان چند معاملات کا ذکر کیا جا رہا ہے جن میں دوا کے معاملے میں فیصلہ کی تائید کی گئی۔  
چند رکانت بنام جمعیت سنگھ میں بھری کسٹ ایکٹ کی دفعہ ۲۳ کے تحت جاری کیے ہوئے کسٹ ہاؤس ٹکننگ قواعد ۱۹۶۰ زیر غور تھے۔ یہ دفعہ کلیرنگ ایجنٹوں کو لائسنس دینے کی تجویز کرتی تھی اور قواعد لائسنس دینے کی شرائط مقرر کرتے تھے۔ ان میں سے ایک قاعدہ تجویز کرتا تھا کہ کسٹ کلکٹر لائسنس کی درخواست کو نام منظور کر سکتا تھا، اگر ”درخواست دہندہ دیگر طور سے اس کے ایسے موزوں نہ پایا جائے“ اس قاعدے کو خلاف دستور قرار دیتے ہوئے عدالت نے کہا ”ہماری رائے میں اگر کوئی امیدوار دیگر قواعد کے تحت ٹھیک پایا جائے اور امتحان میں کامیاب ہو جائے تو اس کی درخواست صرف ان قواعد کے تحت نام منظور کی جاسکتی ہے جن کی رو سے کسٹ کلکٹر کو نام منظور کرنے کے وجوہ قلم بند کرنا مطلوب ہوں اور جن میں ایسے حکم کے خلاف اپیل کی تجویز کی گئی ہو۔“

ہری چند سرور بنام میز و ضلع کونسل میں میز و ضلع کونسل نے ایسے ضابطے وضع کیے جن کی رو سے وہ شخص جو کسی قبیلہ کا نہ ہو بغیر کونسل کے جاری کیے ہوئے لائسنس کے ضلع میں تجارت نہیں کر سکتا تھا۔ اگر لائسنس دینے سے انکار کیا جائے تو اس کے وجوہ درج کرنا لازم تھا۔ تو اس کے ذریعے لائسنس دینے کا اختیار علیہ کونسل کو تفویض کر دیا گیا تھا۔ سپریم کورٹ نے ان ضوابط کو باطل قرار دیا کیونکہ اس میں کوئی ایسا معیار یا اصول نہیں قائم کیا گیا تھا جس کے تحت کونسل عمل کرے۔ لائسنس دینے یا اس کی تجدید کرنے سے انکار کے خلاف کسی اپیل کی تجویز نہ تھی نہ کوئی ایسی تجویز تھی جس کے تحت دیوانی عدالت کونسل کے ایسے حکم پر فیصلہ

دے سکے۔ یہ ضرور تھا کہ انکار کے وجہ درج کر دیے جاتے تھے مگر یہ امر اختیار کے من مانی استعمال کے خلاف کوئی کافی تحفظ نہ تھا۔ کونسل کو دیا ہوا ایسا اختیار مطلق العنان اور بغیر کسی پابندی کے پایا گیا۔

ایک دیگر معاملہ میں لائسنس دینے کے اختیار کو باطل قرار دیا گیا کیونکہ اس اختیار کے استعمال کے لیے کوئی رہنمائی نہیں کی گئی تھی۔ سونے پر قابو، ایکٹ ۱۹۵۸ سونے اور سونے کے زیورات کا کاروبار کرنے والوں کو لائسنس دینے کی تجویز کرتا تھا۔ منظم کو لائسنس دینے یا اس کی تجدید کرنے کا اختیار تھا۔ ان امور کا لحاظ رکھتے ہوئے کہ اس علاقے میں ایسے کتنے کاروباری ہیں۔ ایسی اشیا کی وہاں کتنی مانگ ہے۔ درخواست دہندہ کی موزونیت اور مفاد عامہ، سپریم کورٹ نے کہا کہ تمام امور مبہم، غیر معین اور سمجھ میں نہ آنے والے ہیں۔ ایکٹ میں علاقہ کی کہیں تعریف نہیں کی گئی تھی۔ الفاظ ”کتنی مانگ ہے“ مبہم ہیں اسی طرح الفاظ ”درخواست دہندہ کی موزونیت“ اور ”مفاد عامہ“ واقعات پر مبنی کوئی معیار یا اصول نہیں قائم کرتے۔

اگر اختیار کے من مانی استعمال کے خلاف تحفظ مہیا کر دیا گیا ہو تو وہ ایکٹ جائز قرار دیا جاسکتا ہے۔ ایسے چند معاملات پر یہاں غور کیا جا رہا ہے۔ ایک قانون سے بازار کی کمی کو جو نمائندہ جناعت تھی۔ لائسنس دینے کا اختیار عطا کیا۔ اور وجہ کا ظاہر کرنا اور اس کی ایک نقل متعلقہ شخص کو دینا مطلوب کر دیا گیا۔ مزید یہ کہ کسی لائسنس کو دینے سے انکار کرنے۔ اس کو منسوخ یا معطل کرنے کے لیے چند شرائط اور مطلوبات مقرر کر دیے گئے۔ ترتیب مراتب سے سات متعدد ٹریڈ یونٹ بھی قائم کر دیے جن کے سامنے لائسنس دینے سے انکار کرنے یا اس کو منسوخ کرنے کا معاملہ لے جایا جاسکتا تھا۔ پنجاب ہائی کورٹ نے اس ایکٹ کو جائز قرار دیا، کیونکہ کافی تحفظات مہیا کر دیے گئے تھے۔

درآمد (پر قابو) حکم ۱۹۵۵ (فقہہ ۹ دالت) درآمد اور برآمد کے چیت کنٹرول کو اختیار دیتا تھا کہ کسی لائسنس کو منسوخ کر دے اگر وہ بھول یا غلطی کی وجہ سے دے دیا گیا ہو یا اگر وہ فریب اور غلط بیانی کے ذریعہ حاصل کیا گیا ہو۔ اس حکم کا فقہہ ۱۰ تجویز کرتا تھا کہ فقہہ ۹ کے تحت

کوئی عمل نہیں کیا جائے گا جب تک کہ متعلقہ شخص کو سنے جانے کا مناسب موقع نہ دیدیا جائے۔  
نذر کوئیام بگر اسی میں سپریم کورٹ نے کہا کہ فقرہ ۹ (۱۱) کو فقرہ ۱۰ کے ساتھ پڑھنے سے واضح ہوتا ہے کہ کسی شہری کے دفعہ ۱۹ (۱) (۶) کے تحت حق پر مفاد عامہ میں مائد کی ہوئی پابندی معقول تھی اور تحفظات کی وجہ سے اختیار کے من مانی استعمال کی گنجائش نہ تھی۔

بہار برقی ایکٹ ۱۹۴۸ نے ریاست کے اندما برقی پر قبضہ۔ اس کے نقل و حمل اور اس کی تجارت کی مضابطہ بندی کرنے کی غرض سے لائسنس دینے کا نظام قائم کیا۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۲۵ ریاستی حکومت کو کسی لائسنس کو ایکٹ میں دیے وجہ کی بنا پر منسوخ کرنے کا اختیار دیتی تھی، لائسنس کو منسوخ کرنے کے لیے ضروری تھا کہ متعلقہ لائسنس دار کو تنسیخ کے وجہ سے مطلع کیا جائے اور اس کو سماعت کیے جانے کا مناسب موقع دیا جائے۔ سپریم کورٹ نے مزل ڈولپمنٹ لیڈیٹ بنام بہار میں اس پابندی کو معقول قرار دیا۔ یہ اختیار ریاست کے اعلیٰ ترین عدلیہ مقتدر کو دیا گیا تھا جس پر احتما د کیا جاسکتا تھا کہ وہ اپنے فرض کو ایسا نداری سے اور غیر جانبداری کے ساتھ اور عوام کے مفاد میں اور بغیر غیر متعلقہ امور سے متاثر ہونے انجام دے گا۔ ریاستی حکومت کے اختیار تیسری پر متعدد پابندیاں مائد کردی گئیں تھیں۔

دوار کا کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے اصول کا اطلاق چند دیگر معاملات پر بھی کیا گیا۔  
شیٹا داری بنام ضلع جمشٹ میں ایک قاعدہ کی تجویز کہ سینا کے مالکان کو ہر ایک شوش میں منظور فلم اتنی لمبی اور اتنے دوران تک دکھانی ہوگی جیسا کہ حکومت کو حکم دے، غیر معقول قرار دی گئی، کیونکہ فلم کی لمبائی اور وقت کی میعاد کی صراحت نہیں کی گئی تھی۔ حکومت کا اختیار غیر مضبوط تھا۔ حکومت کو اختیار حاصل تھا کہ سینا کے مالکان کو کسی بھی لمبائی کی فلم دکھانے پر مجبور کر دے اور ہر شو کا پورا وقت ایسی فلم پر صرف کروا کر اس کے کاروبار کو برباد کر دے۔ اسی طرح دوسرا قاعدہ جو فلم کی کم سے کم لمبائی ۲۰۰۰۰ فٹ مقرر کرنا تھا باطل قرار دیا گیا کیونکہ زیادہ سے زیادہ لمبائی کی صراحت نہیں کی گئی تھی اور انتظامیہ کے اختیار پر نہ کوئی پابندی تھی نہ قابو تھا اور اس

سے لائسنسداروں کے کاروبار کرنے کے حق میں مداخلت کی جاسکتی تھی۔

مگر رجسٹریشن نام ناقصوں میں لازمی اشیا ایکٹ ۱۹۴۶ کے تحت جاری کیا ہوا رجسٹریشن غذائی غلہ (رقابو) حکم ۱۹۴۹ جو عملیہ کو کسی ذخیرہ کو منجمد کرنے کا اختیار دیتا تھا۔ تاکہ وہ فیروزہ اجازت علیحدہ نہ کیا جائے، جائز قرار دیا گیا۔ حالانکہ اختیار کے استعمال کے لیے کوئی وجہ درج نہیں تھی پھر بھی حالات نے اصل ایکٹ میں درج عام پالیسی۔ یعنی لازمی اشیا کی مناسب تقسیم وغیرہ سے مطمئن ہو گئی۔ اس حکم میں ایک یہ بھی تجویز تھی کہ علیہ کو اختیار ہے کہ منجمد کیے ہوئے ذخیرے کو حکومت کی خرید کے نرخ سے لے کر قبضہ کر لے اور علیحدہ کر دے۔ یہ تجویز ناقص قرار دی گئی۔ کیونکہ ذخیرے کو ایک مقررہ نرخ سے لینے اور اس کو کسی بھی نرخ پر علیحدہ کرنے کا مکمل اختیار حکومت ہی دیا گیا تھا اور اس پر کوئی پابندی یا قاپو نہ تھا۔

بچے کاٹن ملٹس بنام اجیر، میں اقل ترین اجیت ایکٹ ۱۹۴۸ پر منجمد دیگر عذر کے اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ کم سے کم اجرت کے تعین کرنے کا اختیار مطلق العنان تھا کیونکہ پورا معاملہ محض حکومت کے اختیار تیزی پر چھوڑ دیا گیا تھا۔ سپریم کورٹ نے اس کو جائز قرار دیا۔ حالانکہ حکومت کو دیا ہوا اختیار بہت وسیع تھا مگر ایکٹ میں قیمت معین کرنے کی غرض سے بہت سے غور طلب امور درج کر دیے گئے تھے۔ اور متعدد تجاویز ایسی تھیں جن کو عدالت نے اختیار کے بجا استعمال کے خلاف کافی تحفظ متصور کیا۔

اکثر قانونی تجاویز عملیہ کو قیمت مقرر کرنے کا اختیار دیدیتی ہیں۔ عموماً یہ تجاویز جائز قرار دی جاتی ہیں۔ دوا رکھ کے معاملے میں بھی قیمت مقرر کرنے کا ایک مفصل فارمولہ تھا۔ لہذا عملیہ کو اختیار تیزی استعمال کرنے کی بہت کم گنجائش تھی، وہ تجویز جائز قرار دی گئی۔

دیوان شوگر ملٹس بنام ہند کی یونین، میں شکر (برقاپو) حکم کے فقرہ ۵ کے تحت قیمت مقرر کرنے کی غرض سے غور طلب امور بہت تفصیل سے درج کر دیے گئے تھے، لہذا وہ بھی جائز قرار دیا گیا یہ امور مرکزی حکومت کے اختیار پر پابندی مائد کرتے تھے اور اس کے سوا استعمال

کے خلاف کافی تحفظ دیا کرتے تھے۔

ہند کی یونین بنام بھانا مل گلزاری مل میں قیمت معین کرنے کا بہت وسیع اختیار جائز قرار دیا گیا۔ لوہا اور فولاد (پر قابو) حکم کے فقرہ ۱۱ سید کے تحت کسٹرو لرو کو ایسی انتہائی قیمت مقرر کرنے کا اختیار تھا جس پر وہ شے فروخت ہو سکے۔ ایسی قیمت میں مختلف ذرائع سے حاصل کیے ہوئے لوہے اور فولاد کے متعلق تغیرات ہو سکتے تھے اور اس میں وہ ادائیگیاں شامل ہو سکتی تھیں جو کسٹرو لرو کے قائم کیے ہوئے ہم آہنگی کرنے کے فنڈ کو کی جائیں یا جو رقم اس سے ادا کی جائیں۔ کیونکہ پالیسی اصل ایکٹ یعنی لازمی اشیا ایکٹ میں درج کر دی گئی تھی یہ اختیار ایسا نہیں قرار دیا گیا جس پر کوئی پابندی یا قابو نہ ہو۔ یہ بھی بحث کی گئی کہ دوا راک کے معاملے میں قیمت مقرر کرنے کی غرض سے ایک تفصیلی فارمولہ درج تھا جو اس حکم میں نہیں تھا۔ عدالت نے کہا کہ یہ کہنا کہ زیر غور تجویز کو محض اس وجہ سے باطل قرار دینا کہ اس میں وہ فارمولہ درج نہیں ہے جو درگا داس کے معاملہ میں تھا غیر معقول امر معلوم ہوتا ہے۔

ان معاملات کے ذریعہ بد رتج انتظامیہ کو زیادہ سے زیادہ اختیار دیا جانا تسلیم کر لیا گیا ہے۔ دیوان سنگھ کے معاملے میں حالانکہ ہیٹ سے امور قیمت مقرر کرنے کے لیے درج کر دیے گئے تھے مگر وہ سب مبہم تھے اور قیمت مقرر کرنے کے لیے کوئی معین معیار نہیں قائم کر سکتے تھے بھانا مل کے معاملے میں ایسے امور کا بھی ذکر نہ تھا۔ ایکٹ میں درج بہت عام پالیسی اختیار کے بیجا استعمال کے خلاف کافی تحفظ قائم کرنے والی تصور کر لی گئی۔ یہ تسلیم کیا جا سکتا ہے کہ قیمتوں کو مقرر کرنے کی صورت میں انتظامیہ کے اختیار کے بیجا استعمال اور انتظامیہ امتیاز کا اتنا خطرہ نہیں ہے جتنا کہ لائسنس دینے کے اختیار کے استعمال میں ہے جو انتظامیہ کا منفرد عمل ہوتا ہے۔

## ہند کے دستور کی دفعہ ۲۲- انسدادی نظربندی

یہ تعجب انگیز امر ہے کہ ہند کے دستور نے امن کے دور میں بھی انسدادی نظربندی کے قانون کے استعمال کی پیش بینی کر لی۔ دیگر جمہوری ممالک جیسے انگلینڈ اور کناڈا جو انسدادی نظربندی سے سنا واقف نہ تھے مگر وہاں اس کا استعمال دوران جنگ میں کیا جاتا تھا۔ ہند میں

باوجود شخصی آزادی اور بنیادی حقوق کی اہمیت کے سیاسی قانونی اور دیگر حالات کے غیر محکم ہونے کی وجہ سے اس کا استعمال دوران امن بھی کیا جاتا ہے۔ ہند کی دفاع۔ خارجی امور اور تحفظ سے تعلق رکھنے والے امور کی بنا پر انسدادی نظربندی کا قانون صرف پارلیمنٹ ہی وضع کر سکتی ہے اور کسی ریاست کے تحفظ پبلک نظام کو اور قوم کے لیے لازمی رسد اور خدمت کو قائم رکھنے کے لیے ریاست کی قانون سازی اور پارلیمنٹ دونوں متلازم طور سے ایسا قانون پاس کر سکتی ہیں۔

دستور کی دفعہ ۲۲۔ انسدادی نظربندی کے قانون میں کچھ طریقہ کار اور تحفظات کے قائم کرنے کو مطلوب کر کے فرد کو انسدادی نظربندی کی زد سے کچھ محفوظ کر دیتی ہے۔ اس دفعہ کا فقرہ تجویز کرتا ہے کہ نظربندی کرنے والا مقتدر جس قدر جلد ہو سکے ایسے شخص کو ان وجوہ سے مطلع کرے گا جسکی بنا پر وہ حکم صادر کیا گیا ہو اور اس کو اس حکم کے خلاف اپنی عرضداشت پیش کرنے کا جلد سے جلد موقع دے گا۔<sup>۱</sup> ایسے وجوہ سے مطلع کرنا ضروری ہے، ورنہ وہ شخص نظربند پڑا رہے گا بغیر کچھ بھی جانے ہوئے کہ اس کی آزادی کیوں چھین لی گئی ہے۔ ایک آزاد جمہوری ملک میں یہ امر بنیادی حق تصور کیا جاتا ہے۔

دفعہ ۲۲ (۵) اس معاملہ پر غاموش ہے کہ نظربند شخص اپنی عرضداشت کس کو پیش کرے۔ یہ دفعہ نظربند شخص کو صرف عرضداشت پیش کرنے کا حق دیتی ہے نہ کہ اصل ثابت یا بذریعہ وکیل سنے جانے کا یا شہادت پیش کرنے کا۔

دفعہ ۲۲ (۵) کی تاثر کو دفعہ ۲۲ (۶) کم کر دیتی ہے، کیونکہ وہ تجویز کرتی ہے کہ نظربند کرنے والے افسر کو اجانت ہے کہ وجوہ سے مطلع کرتے ہوئے ایسے واقعات کا انکشاف نہ کرے جن کا انکشاف کرنا وہ مفاد عامہ کے خلاف خیال کرتا ہو۔ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ یہ بجا امر نہ ہوگا اگر نظربند کرنے والا مقتدر ایسے واقعات کو مسلح کار بورڈ کے سامنے رکھ دے۔

اگر کوئی قانون تین ماہ سے زیادہ مدت کے لیے نظربند رکھے جانے کی تجویز کرے تو دفعہ ۲۲ کا فقرہ (۴) اس کے خلاف یہ تحفظ مہیا کرتا ہے کہ ہائی کورٹ کے جج کی حیثیت سے عمل کرنے کی اہلیت رکھنے والے اشخاص پر مشتمل ایک صلاح کار بورڈ اس معاملے پر غور کرے گا اور کوئی شخص انسدادی نظربندی میں نہ رکھا جائے گا جب تک اس تین ماہ کے گزرنے کے قبل وہ بورڈ کو رپورٹ نہ دے کہ اس کی رائے میں نظربند رکھنے کے کافی وجوہ ہیں بورڈ کا کام نظربندی کی مدت کا تعین



کرنا نہیں ہے بلکہ صرف یہ طے کرنا ہے کہ نظر بندی حق بجانب ہے یا نہیں۔ پارلیمنٹ قانون کے ذریعہ بورڈ سے اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کو مقرر کر سکتی ہے۔

یہ بورڈ کے ذریعہ تحفظ کمزری ایکٹ کی صورت میں دگر چہ ریاستی حکومت کی صورت میں نہیں کمزور پڑ جاتا ہے کیونکہ کمزری ایکٹ کے تحت بغیر بورڈ کے رجوع کیے ہوئے کوئی شخص تین ماہ سے زیادہ مدت تک انسدادی نظر بندی میں رکھا جاسکتا ہے۔ ایسی انسدادی نظر بندی اس صورت میں ممکن ہوتی ہے جب قانون کے ذریعہ ان حالات کو جن کے تحت اور معاملات کے اس زمرے کو جس کے بارے میں کوئی شخص بغیر بورڈ کے رجوع کیے ہوئے انسدادی نظر بندی میں رکھا جاسکتا ہے مقرر کر دیا جائے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ پارلیمنٹ کے لیے ضروری نہیں ہے کہ ان دونوں کو مقرر کرے۔ ان میں سے صرف ایک ہی کا تقرر کرنا کافی ہے۔

مذکورہ بالا سے معلوم ہو گا کہ دفعہ ۲۲۔ استظامیہ کو کسی شخص کو انسدادی نظر بندی میں رکھنے کے متعلق وسیع اختیارات دیے جانے کی اجازت دیتی ہے۔ یہ امر مستحکم ہو گیا ہے کہ انسدادی نظر بندی کا حکم صادر کرنا سنکٹ طرے سے عملیہ کے داخلی اطمینان پر چھوڑ دیا گیا ہے۔ بغیر قانون سازی کے اس غرض کے لیے واقعات پر مبنی کوئی خارجی معیار یا جانچ کا طریقہ قائم کیے ہوئے ایسی صورت میں عدالتیں اپنے اطمینان کو نظر بند کرنے والے افسر کے اطمینان کی جگہ نہیں رہ سکتی ہیں۔

عدلیہ کا قابو انسدادی نظر بندی پر کچھ زیادہ نہیں ہے، وہ انسدادی نظر بندی کے حکم کو جانچے ایسے امور پر خود کر کے کر سکتی ہیں جیسے بددیانتی یا بیرونی معاملات سے متاثر ہونا۔ آیا مقدار نے مقرر طریقہ کار کو اختیار کیا ہے یا نہیں، آیا وہ قانون کے مدد کے اندر رہا ہے یا نہیں۔ آیا وجوہ ایسے مبہم ہیں جن کی بنا پر نظر بند شخص کو اپنی عرضداشت پیش کرنے میں دقت پیش آتی ہو۔ آیا مناسب وقت سے زیادہ وقت متعلقہ شخص کو وجوہ سے مطلع کرنے میں لگایا گیا ہے وغیرہ وغیرہ۔

## دستور کی دفعہ ۳۱ جُصولِ جائیداد

دفعہ ۳۱ (۲) جیسی کہ اس کی ترمیم دستور (ایچ سی او) ایکٹ ۱۹۷۱ سے کی گئی ہے تجویز کرتی ہے کہ:

۲۷. SC. 1950 - A.I.R. ۱۹۵۰

۹۷. SC. 1970 - A.I.R. - 675. SC 1970 - A.I.R. ۱۹۷۰

(۱) پبلک غرض کے لیے (۲) کسی رقم کی عوض میں جائیداد جبراً حاصل کی جاسکتی ہے یا اس پر پرنے تصرف کا فیصلہ کیا جاسکتا ہے، اس رقم کو قانون ساز یہ خود معین کر سکتی ہے یا اس کو معین کرنے کے لیے اصول قائم کر سکتی ہے۔ ایسے کسی قانون پر کسی عدالت میں معاوضہ کے کافی نہ ہونے کی بنا پر اعتراض نہیں کیا جاسکتا۔ پیکیویو ترمیم سے دفعہ ۳۱ (۲) میں لفظ ”معاوضہ“ کی جگہ لفظ ”رقم“ رکھ دیا گیا۔ سابقہ دفعہ ۳۱ (۲) کے تحت یہ فیصلہ دیا گیا ہے کہ قانون ساز یہ معاوضہ کے تعین کرنے کے معاملہ کو مکمل طور سے انتظامیہ کے اختیار تیزی پر نہیں چھوڑ سکتی۔

راجستھان بنام ناتھو مل کے معاملہ میں زیر غور قانون نے انتظامی افسر کو غلطہ کے ذخیرہ کو کسی بھی قیمت پر حاصل کرنے کا اختیار دے دیا تھا۔ یہ تجویز باطل قرار دی گئی کیونکہ اس کے تحت نہ معاوضہ کی رقم کا تعین کیا گیا تھا نہ تعین کرنے کے لیے کوئی اصول قائم کیا گیا تھا۔ اُن نظامی محض اپنے اختیار تیزی کی بنا پر جو بھی قیمت چاہے مقرر کر سکتا تھا۔ اور یہ امر دفعہ ۳۱ (۲) کی خلاف ورزی کرتا تھا۔ معاوضہ کی مقدار کو انتظامیہ کے اختیار تیزی پر چھوڑ دینے سے قبل قانون ساز یہ کو اس کو معین کرنے کے لیے اصول قائم کر دینے چاہئیں۔ اس اصول کا اطلاق نئی دفعہ ۳۱ (۲) کے تحت ”رقم“ کو معین کرنے پر بھی ہوتا ہے۔

مزید یہ کہ دفعہ ۳۱ (۲) صرف ”پبلک غرض“ کے لیے حصول جائیداد کا اختیار دیتی ہے۔ یہ ضروری نہیں ہے کہ اس غرض کا ذکر مخصوص طور سے متعلقہ ایکٹ یا حصول جائیداد کے حکم میں کیا جائے، لیکن عدالت کو جانچ کرنے کا اختیار ہے کہ آیا جائیداد پبلک غرض کے لیے حاصل کی جا رہی ہے یا نہیں۔ قانون ساز یہ انتظامیہ کو اس امر کا فیصلہ کرنے کے لیے کہ آیا جائیداد پبلک غرض کے لیے حاصل کی جا رہی ہے، آخری فیصلہ کرنے والا نہیں بنا سکتی۔ یہ معاملہ قابل انفصال عدالت ہے اور اس پٹھنر اخیر عدالت ہی کا ہوتا ہے۔ سیلا ترمیمی کے معاملے میں وہ تجویز جس کے رو سے ایکٹ کے تحت حکومت کا اعلان اس امر کا قطعی ثبوت ہوگا کہ آراضی پبلک غرض کے لیے حاصل کی جا رہی ہے، باطل قرار دی گئی۔ سپریم کورٹ نے توجہ دلائی کہ دفعہ ۳۱ (۲) نے حصول جائیداد کے لیے

لہ 301. S C. 1954 A.I.R.

۵۲. 41. S C. 1955. A.I.P.

۳. 170. SC. 1954. A.O.R. - 554 - CAL-1952 A.I.R.

پبلک غرض کو ایک لازمی شرط قرار دیا ہے لہذا اس غرض کے وجود کو واقعاتی بنا پر خارجی طور سے ثابت کرنا چاہیے۔ اور ایسی تجویز کو کہ حکومت کا اعلان حصول کی غرض کی مابیت کے متعلق قطعی ثبوت ہو گا، خلاف دستور قرار دینا لازم ہے۔

اگرچہ بادی نظر میں حکومت ہی اس امر کو بہترین طور سے طے کر سکتی ہے کہ آیا حصول جائداد کا حکم جاری کرنے سے پبلک غرض پوری ہو جاتی ہے یا نہیں صرف اسی کے فیصلہ پر یہ امر منحصر نہیں ہے کیونکہ اس کا فیصلہ عدالت پر قابل پابندی نہیں ہوتا، نہ عدالت کے سامنے وہ قطعی ثبوت ہوتا ہے۔ جب کبھی سوال پیدا ہو کہ آیا کوئی جائیداد پبلک غرض کے لیے ماحصل کی جا رہی ہے یا نہیں تو اس امر کا فیصلہ کرنا عدالت کا فرض ہے۔ مگر اس اصول کا ایک نمایاں استثناء حصول جائیداد ایکٹ ۱۸۹۴ء کی دفعہ ۶ (۳) میں ہے جو تجویز کرتی ہے کہ حکومت کا اعلان کہ آراضی کی ضرورت پبلک غرض کے لیے ہے، اس بات کا قطعی ثبوت ہو گا کہ درج کی ہوئی غرض کے لیے آراضی ماحصل کی جا رہی ہے یہ تجویز نہ پر غور غرض کے لیے عدالتی نظر ثانی کو خارج کر دیتی ہے۔ عام طور سے ایسی تجویز خلاف دستور ہو گی مگر چونکہ وہ ایک دستور کے قبل وضع کیا گیا تھا اس کا تحفظ دستور کی دفعہ ۳۱ (۵) (الف) کے ذیل ہو گیا۔ لیکن اگر اختیار کا استعمال فرضی ہو یا بد نیتی سے کیا گیا ہو تو دیگر انتظامی احکام کی طرح اس پر بھی دفعہ ۳۱ (۲) کے تحت اعتراض کیا جاسکتا ہے۔

چونکہ معاوضہ کے کافی ہونے کا سوال عدالت کے دائرہ اختیار سے باہر ہے، عدالتیں حصول جائیداد کے متعلق قابو "غرض" کو غور سے جانچ کرنے کے ذریعہ ہی رکھ سکتی ہیں۔ عدالتوں نے پبلک غرض کی تعبیر کشادگی کے ساتھ کرنے کی کوشش کی ہے اس غرض کے لیے عدالتی جانچ کا طریقہ یہ ہے کہ جو امر قوم کے عام مفاد کے لیے ہے برخلاف کسی فرد کے مخصوص مفاد کے لیے فائدہ مند ہو وہ پبلک غرض ہے۔ یہ جانچ کا طریقہ مبہم اور غیر معین ہے اور اس کا کارآمد ہونا اس امر پر منحصر ہے کہ عدالتیں اس کی کس مخصوص واقعاتی صورت پر کسی طور سے تعبیر کرتی ہیں۔ نان جی کے معاملے میں ریاستی زمینیں نقل و حمل کا رپورٹیشن جو عوام کے لیے کارآمد خدمت تھی، کے ایک ملازم

کی سکونت کے لیے ایک مکان پر قبضہ حاصل کرنا۔ پبلک غرض۔ قرار دی گئی۔

”پبلک غرض“ کی جس قدر کشادہ اور وسیع تعبیر کی جائے گی اسی قدر زیادہ وسیع اختیار تیزی حصول جائیداد کے متعلق انتظامیہ کو حاصل ہو جائے گا۔ قانون ساریہ کا عام رجحان یہ ہے کہ معمول جائیداد کے اختیار کو ایسی اصطلاحات استعمال کر کے جیسے ”ریاست کی غرض“ یا ”عوام کی غرض“ مبہم چھوڑ دیا جائے ایسی اصطلاحات سے انتظامی مقتدران کو وسیع اختیار حاصل ہو جاتے ہیں کیونکہ کوئی بھی غرض جس کو وہ ضروری خیال کریں ان کے مفہوم میں آ سکتی ہے۔ دستور کی پچیسویں ترمیم نے دستور میں ایک نئی دفعہ ۳۱ (ج) کا اضافہ کر دیا۔ یہ دفعہ تجویز کرتی ہے کہ کوئی قانون دفعہ ۳۹ (ب) اور (ج) میں صراحت کیے ہوئے اغراض کی بابت ریاست کی پالیسی کو موثر کرتا ہو اس بنا پر باطل متصور نہ ہوگا کہ وہ دفعات ۱۲-۱۹ یا ۳۱ سے عطا کیے ہوئے حقوق سے غیر مطابق ہے یا ان میں سے کسی کو ختم کرتا ہے یا کسی میں تخفیف کرتا ہے اور کسی ایسے قانون کے خلاف جس میں اعلان ہو کہ وہ اپنی پالیسی کو موثر کرنے کے لیے ہے کسی عدالت میں اس بنا پر اعتراض نہ کیا جائے گا کہ وہ ایسی پالیسی کو موثر نہیں کرتا۔ اگر ایسے قانون کو ریاستی قانون ساز نے وضع کیا ہو تو دفعہ ۳۱ (ج) کا اطلاق اس پر اسی صورت میں ہوگا جب اس پر صدر نے منظوری دے دی ہو۔

دفعات ۳۹ (ب) (ج) جس کا ذکر دفعہ ۳۱ (ج) میں ہے تجویز کرتی ہیں کہ ریاست مندرجہ ذیل اغراض کو حاصل کرنے کے لیے پالیسی قائم کرے گی:-

(۱) قوم کے مادی وسائل کی ملکیت اور ان پر قابو کی اس طرح تقسیم کی جائے کہ وہ عام مفاد کے لیے انتہائی فائدہ مند ثابت ہو۔

(۲) اقتصادی نظام کے عمل کا نتیجہ نہ ہو کہ دولت اور پیداوار کے ذرائع کا اجتماع عوام کے لیے مضرت رساں ہو جائے۔

دفعہ ۳۱ (ج) کا اثر یہ ہے کہ اگر کسی قانون میں اعلان ہو کہ وہ دفعہ ۳۹ (ب)

(ج) کو موثر بنانے کی غرض سے وضع کیا گیا ہے تو ایسے قانون پر دفعہ ۳۱ (۲)

کا اطلاق نہ ہوگا۔ یہ بہت شدید قسم کی تجویز ہے۔

نتیجہ

متعدد حالات میں عدلیہ نے بنیادی حقوق کے دائرے میں جیسے دفعات ۱۲-۱۹-۳۱

انتظامیہ کو غیر مضبوط اور پابندی سے آزاد اختیارات کے دیے جانے کی کوشش کو ناکام کر دیا ہے اور اصرار کیا ہے کہ قانون ساز یہ کو وہ پالیسی اور اصول قائم کر دینا چاہیے جس کے تابع انتظامی اختیار تمیزی استعمال کیا جائے۔ اس مجموعی اصول کے اثر اور تاثیر میں کچھ تخفیف ہو جاتی ہے جب کہ کمی عدالتیں مبہم اور عام پالیسیوں کو تسلیم کر کے طے کر دیتی ہیں کہ وہ انتظامیہ کے اختیار کی ضابطہ بندی اور رہنمائی کرنے کے لیے کافی ہیں۔ یہ معیار اتنا مبہم اور عام ہے کہ اس امر پر شبہ پیدا ہو گیا ہے کہ آیا وہ انتظامی اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کے لیے کارآمد ہو سکتا ہے یا نہیں مزید یہ کہ یہ معیار ایکٹ کے اختیار عطا کرنے والے اصلی جزیں میں صحت ہوتا بلکہ تہذیب میں پایا جاتا ہے۔ لہذا وہ شبہ قائم رہتا ہے۔ یہ تحریک کی جا رہی ہے کہ متعلقہ ایکٹ میں اس معیار یا پالیسی کو درج کر دیا جائے تاکہ عدالتیں طے کر سکیں کہ انتظامی عمل اس کے مطابق ہے یا نہیں۔ یہ غرض اس وقت حاصل ہو سکتی ہے جب عدالتیں اس طریقہ پر اصرار کریں۔

مختلف بنیادی حقوق کے تحت طریقہ کارانہ تحفظات میں بھی کیسا فی نہیں پائی جاتی، چند حقوق مثلاً تجارت، اظہار، انجمن قائم کرنے، جائیداد رکھنے کی آزادی کی صورت میں عدالتوں نے زیادہ اہم تحفظات پر زور دیا ہے۔ بہ نسبت دیگر آزادیوں کے جیسے نقل و حرکت اور سکونت کی آزادیاں۔ حالانکہ پہلے زمرے میں بھی تغیرات پائے جاتے ہیں۔ اس غرض کی سب سے زیادہ کمزور کوئی نقل و حرکت کا حق ہے جن میں عدالتوں نے ایسے تحفظ کو بھی ضروری اور پسندیدہ نہیں خیال کیا جیسے شہر بدر کرنے کے معاملے میں صلاح کار بورڈ۔ اگر انجمن قائم کرنے کے حق کی صورت میں عدالتوں نے صلاح کار بورڈ سے بھی زیادہ اہم تحفظ پر اصرار کیا تو کوئی معقول وجہ معلوم نہیں ہوتی کہ کم سے کم صلاح کار بورڈ کے ذریعہ تحفظ پر شہر بدر کرنے کے معاملے میں کیوں اصرار نہیں کیا گیا۔

لائسنس کو دینے یا نہ دینے سے انکار کرنے کے معاملے میں ابھی تک کوئی واضح طریقہ کارانہ تحفظ نہیں قائم کیا گیا۔ جو کچھ واضح طور سے اس موضوع پر کہا جاسکتا ہے وہ یہ ہے کہ مطلق انسان اختیار عملیہ کو نہیں دینا چاہیے اور یہ کہ مقتدر کا اپنے عمل کے وجہ درج کر دینا کچھ زیادہ مؤثر تحفظ نہیں ہے۔ لائسنس کی منسوخ کی بابت عدالتوں کا اصرار منصفانہ سماعت پر ہے۔

اوپر کے تجزیہ سے ظاہر ہوگا کہ دفعہ ۴۲ کا اثر بطور معجز اختیار کم ہو گیا ہے۔ لہذا انتظامی عمل پر عدالتی قابو پر بھی زوال آگیا۔ انور علی کے معاملے میں یہ امر اپنے پورے عروج پر رکھا گیا لیکن اس کے بعد ہی اس کے اثر میں تخفیف کرنے کا عمل جاری ہو گیا۔ پتالال بھری کا معاملہ

انتظامی سہولت کے حق میں عدالتی رعایت کی نمایاں مثال ہے۔ یہ معاملہ اس ماقبل مسئلہ اصول کو بھی مشتبہ کر دیتا ہے کہ دفعہ ۱۴ کے تحت انتظامی اختیار تیزی کو جائز سونے کے لیے اس کو قانون سازی کی قاعہ کی ہوئی پالیسی کا پابند ہونا چاہیے۔

دفعہ ۱۴ عدلیہ اختیار کا ایک مضبوط مخزن ہے اور وہ عملیہ کی اختیار تیزی پر مبنی زیادتیوں کے خلاف ایک قومی سد راہ ہے۔ یہاں یہ کہنا مناسب ہو گا کہ بنیادی حقوق عدلیہ اختیارات کے منہی ہیں۔ اگر ان کا پورے طور سے استعمال کیا جائے تو وہ انتظامی اختیار تیزی کی زیادتی میں تخفیف پیدا کر سکتے ہیں۔ یہ ایسی زیادتی ہے جو جمہوری ممالک میں اہل فہم کے لیے باعث تشویش ہے۔ بنیادی حقوق اصلی حقوق میں خیالی نہیں۔ یہ حقیقت ہیں اضافہ نہیں اور ان کو ایسا ہی تصور کرنا چاہیے۔

خوش قسمتی سے ہند کے دستور میں روک اور توازن پیدا کرنے کی غرض سے متعدد تجاویز ہیں اور ان کا طریقہ استعمال خود ہم پر ہی منحصر ہے اگر ہم دستور سے عطا کیے ہوئے حقوق اور قائم کیے ہوئے اصولوں کو انتظامیہ کے عمل پر قابو رکھنے اور اس کو معقول دائرے میں محدود رکھنے کے لیے کام میں لائیں تو بہتر جمہوری معیارات اور روایات قائم ہو سکتی ہیں۔ ایک ہٹوی ریاست میں ریاستی قابو اور انفرادی آزادی کے درمیان توازن قائم کرنا ضروری ہے اور یہ عدالتوں کا عمل ہے کہ وہ دیکھیں کہ ترازو کا پلہ بر خلاف کسی فرد کے حکومت کی طرف بہت زیادہ نہ جھک جائے۔

## باب (۱۰)

# اختیار کی تحت تفویض

## تمہید

تحتی تفویض سے مراد ہے اہل اقتدار سے ماتحتان کو اختیار کا منتقل کرنا یا اس کا ارسال عموماً یہ ہوتا ہے کہ قانون کسی مقتدر کو اختیار عطا کر دیتا ہے اور وہ مقتدر حالات کی ضروریات کی وجہ سے اس اختیار کو اپنے ماتحتان کو منتقل کر دیتا ہے۔ متعدد وجوہ سے اس زمانہ میں تحتی تفویض ضروری ہو گئی ہے۔ اہل اقتدار تفصیلات میں پڑ جانے کے بجائے انتظامی یا ایسی کے اہم مسائل پر غور کرنے میں مشغول رہتا ہے۔ اکثر طور پر معاملات کی اتنی کثیر تعداد ہوتی ہے کہ کوئی ایک افسران کو نہیں سنبھال سکتا۔ لہذا ضرورت پڑتی ہے کہ محکمہ کے دیگر افسران کو ان سے برتنے کے لیے اختیار دیا جائے۔ آج کل تحتی تفویض کے طریقے کو بہت کام میں لایا جاتا ہے۔ مثال کے طور پر لازمی اخذ یا ایکٹ کی دفعہ ۳ مرکزی حکومت کو اختیار عطا کرتی ہے۔ اس کی دفعہ ۵ کے تحت مرکزی حکومت اپنے اختیار کی تفویض اپنے افسران یا ریاست کی حکومتوں یا اس کے افسران کو کر سکتی ہے۔ ریاستی حکومت اپنے اختیار کی تفویض اپنے افسران یا مقتدران کو کر سکتی ہے، اس طور سے تحتی تفویض کا عمل جاری رہتا ہے اور وہ اس مقتدر سے جس کو ایکٹ نے اختیار دیا ہو کسی درجے نیچے پہنچ جاتی ہے۔

تفویضی دائرے میں دو تروییدی نظریات پائے جاتے ہیں۔ ایک طرف *DELICAT* (NON-POLEST DELIGARE) جس کا مطلب ہے کہ جس کو تفویض کی جائے وہی اختیار تمیزی استعمال کرے۔ نام اصول یہ ہے کہ جب قانون کسی مقتدر کو اختیار کی تفویض کرتا ہے تو وہ اس مقتدر کے فیصلہ کرنے کی صلاحیت پر اعتماد کرتا ہے، لہذا اس کے اس

کسی دیگر شخص کو اس اختیار کو استعمال نہیں کرنا چاہیے، سپریم کورٹ نے بھی یہی کہا ہے۔  
 دوسری طرف حالات کی ضروریات کی وجہ سے ایک مقتدر کا تحتی مقتدر کو اختیار تفویض کرنا ضروری ہو جاتا ہے۔ ان دو تردیدی نظریات میں توازن پیدا کرنا بھی ضروری ہے۔ عام اصول یہ ہے کہ تحتی تفویض اس وقت کی جاسکتی ہے جب قانون واضح یا معنوی طور سے ایسا کرنے کا اختیار دے۔ اس اصول کا اطلاق قانون سازی، انتظامی اور عدلیہ تینوں ماہیت کے اختیارات پر ہوتا ہے۔

## دفتری عمل کی تحتی تفویض

دفتری عمل پر عدم تفویض کا اطلاق نہیں ہوتا۔ وہاں اس کی اہمیت نہیں ہوتی کہ کون شخص کو نسا عمل کر رہا ہے کیونکہ اختیار تمیزی کا استعمال نہیں کیا جاتا اور کسی شخص کے فیصلہ پر اعتماد کا سوال بھی پیدا نہیں ہوتا۔

بسا اوقات عدالتوں نے *DELIGATUS NON - POLEST DELIGARE* کے اصول کا اطلاق دفتری عمل پر بھی کر دیا ہے جیسا کہ منگل لال بنام مانی لال گن لال سے ظاہر ہوتا ہے۔ اس معاملہ میں ایک میونسپلٹی کے میونسپل افسر کے ایک شخص کے خلاف ایک ایکٹ کے تحت الزام کی بابت کارروائی کرنے کے اختیار کی تحتی تفویض میونسپل افسر کو کر دی۔ ملزم کے خلاف استغاثہ لائنس انچیکٹر نے میونسپل افسر کی اجازت سے دائر کیا۔ عدالت نے اس کو غلط امر قرار دیا اور کہا کہ استغاثہ میونسپل افسر کو ہی دائر کرنا چاہیے تھا کیونکہ تحتی تفویض نہیں کر سکتا تھا۔ عدالت کا یہ فیصلہ بہت ہی زیادہ لفظی تعبیر پر مبنی ہے جب ایک بار استغاثہ کارروائی میں با مجاز مقتدر نے اختیار تمیزی استعمال کر لیا ہو تو پھر اس کی اہمیت نہیں رہتی کہ دفتری عمل یا ایسا عمل کون کرے جن میں اختیار تمیزی نہ استعمال کرنا ہو۔ جب عمل مشینی طور سے کرنا ہو اور مختلف صورتوں میں انتخاب نہ کرنا ہو تو فیصلہ پر اعتماد کا سوال نہیں پیدا ہوتا۔ زیر غور معاملہ میں عدالت نے کہا کہ الفاظ ”کارروائی کرنے“ کے مفہوم میں ”کارروائی کرنا“ نہیں آتا ہے۔ یہ لفظی تعبیر تھی۔ زیر غور معاملہ میں ”کارروائی کرے“



کے مفہوم کو اس امر پر فیصلہ دینے تک محدود کر دینا چاہیے تھا کہ اس شخص پر مقدمہ چلایا جائے یا نہ چلایا جائے۔ اس کے بعد اس فیصلہ پر عمل کرنا مشینی طور کا عمل ہو جاتا ہے۔

## تفویض یا مدد

کسی شخص کو اختیار کی تفویض کرنے اور کسی معاون کو مدد کے لیے مامور کرنے کے درمیان امتیاز کرنا چاہیے۔ اگر کسی کو تحتی تفویض نہ بھی کی جائے پھر بھی یہ اعتراض کی بات نہیں کہ اس سے مدد لی جائے بشرطیکہ آخری فیصلہ باجماع مقتدرہ کے اختیار تہذیب بر مبنی ہو۔ عملی صورت میں تحتی تفویض اور مدد لینے میں امتیاز کرنا کچھ دشوار ہوتا ہے۔ یہ معلوم کرنا کہ ان میں سے کون سی صورت ہے تفویض کرنے والے کے انصرام، نگرانی اور قابو کے درجہ پر منحصر ہوتا ہے۔ اگر مفوض علیہ پر نگرانی اور قابو کافی رکھا جائے اور اگر تفویض کرنے والے مقتدرہ نے روزمرہ کے معاملات کو برتنے کے لیے تفصیلی ہدایات دیدی ہو اور باہم معاملات کو خود اپنے برتنے کے لیے مخصوص کر لیا ہو تو یہ تحتی تفویض کا معاملہ نہیں ہوتا بلکہ معاون سے اپنے کارہائے منصبی میں مدد لینے کا معاملہ ہوتا ہے۔ کے، پی، رائے کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے کہا ہے :-

”اگر ایکٹ میں ناصر و مقتدرہ ان اشخاص پر کافی قابو رکھتا ہو جن کو جرنل اس نے اپنے قانونی اختیار کا استعمال سپریم کورٹ کا قانون کی نگاہ میں کون تحتی تفویض نہیں ہوتی اور *PELIGATUS NON POLE STEDELIGARE* کا اطلاق نہیں ہوتا۔ اگر وہ ابتدائی فیصلہ کرنے کا اختیار دیدے اور اس کو منظور یا نام منظور کرنے کا اختیار اپنے پاس رکھے تو ایسا فیصلہ جائز طور سے کیا ہوا متصور ہو گا بشرطیکہ قابو اتنا قریبی ہو کہ وہ فیصلہ خود اس مقتدرہ کا خیال کیا جاسکے۔“

زیر غور معاملہ میں ریاستوں کی تنظیم نو ایکٹ ۱۹۵۶ء کے تحت مرکزی حکومت کو بغیر شرکت غیرے ریاستوں کی تنظیم نو سے پیدا ہونے والی خدمات کو یکجا کرنے کا اختیار تھا لیکن مرکزی حکومت نے بجائے خود اس عمل کو کرنے کے مندرجہ ذیل طریقہ کار اختیار کیا۔ اس نے ابتدائی

درجہ بندی کرنے کے عمل کو صراحت کیے ہوئے اصولوں کے تحت متعلقہ ریاستوں کے سپرد کر دیا۔ اس فہرست سے غیر مطمئن شخص اپنی عرضداشت مرکزی حکومت کو بھیج سکتا تھا اور اس حکومت کو اس پرائیکٹ کے تحت تشکیل دی ہوئی ایک صلاح کار کمیٹی کے مشورے سے غور کرنا تھا۔ اس طرح ابتدائی فہرست متعلقہ ریاستوں کے مرکزی حکومت کے زیر نگرانی اور زیر قابو تیار کی تھی۔ ایسی نگرانی اور قابو کو مدنظر رکھتے ہوئے عدالت نے قرار دیا کہ وہ معاملہ مدد لینے کا نشانہ نہ تھی تفویض کا۔

انتظامی اور قانون سازی کے اختیار پر اس اصول کا اچھی طرح اطلاق ہوتا ہے۔ مگر یہ سوال کہ آخری فیصلہ کرنے کا اختیار مقتدر نے اپنے ہاتھ میں رکھا ہے ہر معاملے کے حالات پر منحصر ہوتا ہے۔ اگر مقتدر مشینی طور سے بغیر اپنا دماغ استعمال کیے عمل کرے تو وہ معاملہ حتمی تفویض کا تصور ہوتا ہے۔

یہ امر مشتبہ ہے کہ ایک مقتدر اپنے عدالتی یا بظاہر عدالتی عمل میں کسی حد تک مدد لے سکتا ہے اگرچہ وہ فیصلہ کرنے کا اختیار اپنے ہاتھ میں ہی کیوں نہ رکھے کیونکہ اس ذمے کے معاملات میں ہم آہنگی پیدا کرنا کچھ دشوار ہے۔

پروٹیکٹ کما رہنم جینٹ جسٹس کلکتہ میں رجسٹرار کے خلاف تحقیقات ہائی کورٹ کے ایک جج نے کی تھی۔ اس جج کی رپورٹ پر غور کرنے اور رجسٹرار کو وجہ قاهر کرنے کا موقع دینے کے بعد جینٹ جسٹس نے رجسٹرار کو برطرف کر دیا۔

سپریم کورٹ نے اس کو حتمی تفویض کا معاملہ قرار دیا بلکہ کسی متعلقہ افسر کو مدد کے لیے مامور کرنے کا معاملہ قرار دیا۔ مگر عدالت نے اس کے خلاف نظریہ گلابلی ناگیشور راؤ بنام اے۔ پی۔ نقل و حمل کارپوریشن، میں اختیار کرتے ہوئے کہا کہ ”سماعت کیے جانے کے اصولوں کی خلاف ورزی ہوئی جب ایک شخص نے سماعت کی اور دوسرے نے فیصلہ دیا۔“

## تنقیحات

تحتی تفویض سے متعدد وغیر طلب سوالات پیدا ہوتے ہیں۔ کس طریقہ سے تحتی تفویض کی جائے۔ تحتی تفویض پر اطلاق رکھنے والے کون سے قواعد ہیں؟ کس حد تک تفویض کرنے والا مقتدر تحتی مفوض طلب پر قابو رکھ سکتا ہے۔ کیا یہ ضروری اور پسندیدہ ہے کہ تفویض کرنے والا اس پالیسی کو قائم کر دے جس کو تحتی مفوض طلب اختیار کرے۔؟

مرکزی موضوع قوانین کے تجزیہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ تین درجات کے مقتدران ہیں جن کو قوانین اختیار عطا کرتے ہیں۔ چند قوانین صدر کو اختیار عطا کرتے ہیں۔ کثیر تعداد میں قوانین وہ ہیں جو مرکزی حکومت کو عمل کرنے کا اختیار دیتے ہیں۔ اور چند قوانین نامزد مقتدران کو مقررہ کر کے ایکٹ کے تحت عمل کرنے کا کام سپرد کر دیتے ہیں۔ تحتی تفویض کے معاملے پر ان تینوں زمروں کے حوالہ سے غور کیا جاسکتا ہے۔

## ہند کا صدر

دستور کی دفعہ ۵۳ (۱) کے تحت یونین کا علیہ اختیار صدر میں مرکز پر اس کے اضافہ میں وقتاً فوقتاً موضوع قوانین چند کارہائے منصبی اس کو سپرد کر دیتے ہیں۔ مثلاً نانڈگی عوام ایکٹ ۱۹۵۱ کی دفعہ ۱۶۸ (۵)۔ جو کہ ہند میں پارلیمنٹری نظام حکومت ہے لہذا صدر میں اختیارات کم کر گزرنے کا یہ مطلب نہیں ہے کہ صدر بذات خود اپنا اختیار استعمال کرے اور فیصلہ دے۔ لہذا ایک مشینری ایجاد کرنی پڑی جس کے ذریعہ فیصلہ کرنے کا اختیار صدر سے دیگر ایجنسیوں کو منتقل ہو سکے۔ اگرچہ ضابطہ کے تحت اختیار صدر ہی کو حاصل ہے اس غرض کے لیے دفعہ ۵۳ (۱) میں تجویز کی گئی ہے کہ صدر اپنے علیہ اختیارات کو براہ راست خود دیا اپنے ماتحت افسران کے ذریعہ استعمال کرے۔ اس تجویز کے تحت صدر اپنے اختیارات کی تفویض دوسروں کو کر سکتا ہے۔ مزید یہ کہ دفعہ ۴، (۱) تجویز کرتی ہے کہ صدر کو اس کے کارہائے منصبی کی انجام دہی میں امداد اور صلاح دینے کے لیے وزیروں کی ایک کونسل ہوگی۔ وزیر صدر کا ماتحت قرار دیا گیا ہے، لہذا صدر دفعہ ۵۳ (۱) کے تحت کسی وزیر یا سرکاری ملازم کے ذریعہ عمل کر سکتا ہے اور یہی معمول بھی ہے۔ اس مقصد کو حاصل کرنے کے لیے دستور ایک مزید

تجویز کرتا ہے یعنی دفعہ ۷۷، ۳۱ جس کے تحت صدر حکومت کے کام کو نیا دھڑ بھرت سے انجام دینے اور ذریعوں میں اس کام کو تقسیم کرنے کے لیے قواعد وضع کر سکتا ہے۔  
 باقاعدہ اختیارات کے حاصل ہونے کا یہ مفہوم نہیں ہے کہ مرکزی حکومت کے صاحب کیے ہوئے جملہ احکام پر صدر دستخط کرے۔ اگر ایسا کیا جائے تو حکومت کے کام کا آسانی سے چلنا دشوار ہو جائے گا۔ عموماً ماتحت افسران جملہ احکام صدر کے نام سے صادر کرتے ہیں اور صدر کو انکا علم بھی نہیں ہوتا۔ یہ عمل دفعہ ۷۷، (۱) کے تحت ممکن کیا گیا ہے۔ دفعہ ۷۷، (۱) کے تحت مرکزی حکومت کے جملہ افعال صدر کے کیے ہوئے ظاہر کیے جائیں گے۔ دفعہ ۷۷، (۲) کے تحت صدر کے نام سے صادر کیے ہوئے احکام ان کی تکمیل کی ہوئی دستاویزات کی اس طریق سے تصدیق کی جائے گی جس کی صراحت صدر اپنے وضع کیے ہوئے قواعد کے ذریعہ کرے اور ایسے کسی حکم پر یا ایسی کسی دستاویز پر اس بنا پر اعتراض نہ کیا جائے گا کہ وہ حکم یا وہ دستاویز صدر کا صادر کیا ہوا یا اس کی تکمیل کی ہوئی نہیں ہے۔ یہ تجاویز دفعہ ۵۳، (۱) کی تجویز کو مؤثر کرنے کے لیے کی گئی ہیں۔ ان تجاویز کے تحت تصدیق (حکم اور دیگر دستاویزات) قواعد ۱۹۵۸ء وضع کیے گئے ہیں ان تجاویز کا یہ اثر ہے کہ صدر ہند کا دستور سربراہ ہے اور صدر کے نام سے حکومت کا کیا ہوا ہر عمل یا فیصلہ زیادہ تر وزیر کا یا وزیروں کی کونسل کے کیے ہوئے یا اس کے تحت کیے ہوئے اعمال یا فیصلے پر مبنی ہوتا ہے۔

اگر کسی ایکٹ یا دستور کی تجویز نے صدر کو باقاعدہ کوئی اختیار دینا بھی ہوتا اس کا استعمال عموماً بطریق معمول ہوتا ہے۔ یعنی اس عمل کو انجام دینا ہے۔ مگر اس اصول کے چند مستثنیات بھی ہیں۔ مثال کے طور پر دفعہ ۱۲۳ کے تحت فرمانوں پر دفعہ ۳۵۲ کے تحت ہنگامی حالات کی مشینری پر دفعہ ۱۱ کے تحت کسی بل پر۔ دفعہ ۳۵۱ کے تحت کسی سیاست کی حکومت کو اپنے ہاتھ میں لینے کے اعلان پر خود صدر کو دستخط کرنا ہوتے ہیں۔

سرکاری لال بنام ہند میں، دفعہ ۳۱۱ (۲) (ج) کے تحت اختیار استعمال کرنے کے تعلق

جس دفعہ کے تحت صدر کسی سرکاری ملازم کو بغیر دفعہ ۳۱۱ (۲) سے مقرر کی ہوئی تحقیقات کے برطرف کر سکتا ہے اگر وہ مطمئن ہو کہ ریاست کے تحفظ کے مفاد میں ایسی تحقیقات کرنا مقربین مصلحت نہیں ہے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ صدر کو بذات خود اس عمل کو کرنا چاہیے کیونکہ

اس اختیار کی تفویض نہیں ہو سکتی ہے۔ مگر جلد متذکرہ بالا امور پر صدر کو فدیوں کی کونسل کے مشورے کی بنا پر عمل کرنا ہوتا ہے۔ دفعہ ۲۱۴ (۲) کے تحت کسی ہائی کورٹ کے جج کی عمر کے متعلق فیصلہ کرنے کی غرض سے صدر اپنے وزیروں سے امداد لے سکتا ہے تاکہ علیہ کے اثرات سے مد لیہ آزاد رہے۔ صدر کا سرکاری ملازمین سے نوٹسوں کی تعمیل اور اس کو بھیجے ہوئے مراسلات کو لینے میں امداد لینا کوئی قابل اعتراض امر نہیں ہے۔

یہاں یہ کہہ دینا مناسب ہو گا کہ دفعہ ۷۷ کی ریاستی جوہالی تجویز دفعہ ۱۶۶ میں ہے۔ ان میں سے کسی ایک تجویز کے متعلق عدالتوں کا قائم کیا ہوا اصول دوسری تجویز پر قابل اطلاق ہو گا۔

## مرکزی حکومت طریقہ کار کے قواعد

پارلیمنٹ کے بہت سے قوانین مرکزی حکومت کو اختیار دیتے ہیں۔ لائحہ خصوصی جماعت ہوتے ہوئے حکومت قانون سے قائم کی ہوئی مشینری کے ذریعہ اور قائم کیے ہوئے طریقے سے ہی عمل کر سکتی ہے۔ اصطلاح ”حکومت ہند“ کی دستور میں تعریف نہیں کی گئی ہے مگر فقروں کا مسام ایکٹ ۱۸۹۱ میں اصطلاح ”حکومت ہند“ سے مراد ”صدر“ ہے، لہذا قانونی نقطہ نظر سے کوئی فرق نہیں پڑتا اگر اختیار حکومت ہند کو یا صدر کو دیا جائے۔ اس کی کوئی معقول وجہ نہیں معلوم ہوتی کہ چند موضوع تو ان میں حکومت ہند کے بجائے ”صدر“ کی اصطلاح استعمال کی گئی ہے۔ ایک وجہ یہ سمجھ میں آتی ہے کہ جب کبھی کسی حکم میں زیادہ وقار یا باضابطگی پیدا کرنا ہو یا جب دستورى امر سے برتنا ہو وہاں اصطلاح ”صدر“ استعمال کی جاتی ہے۔ مرکزی حکومت کو اختیار دینے سے یہ مفہوم نہیں ہے کہ ہر معاملہ پر وزیر ہی عمل کرے۔

بہت زیادہ معاملات پر سرکاری ملازمین عمل کرتے رہتے ہیں اور ایسا کرنا دفعہ ۷۷ (۳) کے تحت صدر کے بنائے ہوئے قواعد سے ممکن ہو گیا ہے، اس دفعہ کے تحت صدر نے حکومت ہند (تقسیم امور) قواعد ۱۹۶۱ اور کام کی کارروائی کے قواعد جن کو طریقہ کار کے قواعد بھی کہتے ہیں وضع کیے۔ یہ قواعد ہر ایک وزارت کو سپرد کیے ہوئے امور کی مراحت کرتے ہیں۔ طریقہ کار کے قواعد وزیر سے امتحان کی تحتی تقسیم کی بابت تجویز کرتے ہیں۔ حکومت نے ان قواعد کو پرفورم راز میں رکھا جس کی کوئی معقول وجہ نہیں معلوم ہوتی۔ ان عدالتوں کے سامنے جب کبھی ان کی ضرورت پڑتی ہے وہ پیش کیے جاتے ہیں۔

انتظامی اختیارات کی تحتی تقسیم کو سمجھنے کے لیے حکومت ہند کے نظام کی مختصر کیفیت بیان کی جا رہی ہے۔

حکومت ہند (تقسیم امور) قواعد کے تحت صدر حکومت کے امور کی تقسیم وزیر اعظم کے مشورے سے ہر ایک وزارت کے درمیان کر کے ان کی مراحت کرتا ہے۔ اصطلاح وزارت میں حکومت ہند کا محکمہ بھی شامل ہے۔ ایک وزیر کے سپرد ایک وزارت یا اس کا ایک جز یا ایک سے زیادہ وزارتیں کی جاتی ہیں۔ ہر ایک وزیر وزیر کابینہ نہیں رہتا ہر ایک وزارت کا سربراہ وزیر کابینہ نہیں ہوتا بلکہ وزیر ریاست ہو سکتا ہے۔ کام کی مقدار کا لحاظ رکھتے ہوئے ایک وزیر کابینہ کی امداد کے لیے ایک وزیر ریاست اور یا ایک یا زیادہ نائب وزیر ہوتے ہیں۔ وزیر ریاست کا رتبہ نائب وزیر سے بالاتر ہوتا ہے مگر ان میں سے کوئی وزیر کابینہ نہیں ہوتا۔ وزارت کا نظام حسب ذیل ہے۔ ہر وزیر اپنے عمل یا ذمہ داری کے دائرے میں پالیسی قائم کر کے اس پر عمل کرنے اور اس پر نظر ثانی کرنے کا ذمہ دار ہوتا ہے۔

عموماً حکومت ہند کا سکرٹری وزارت کا انتظامی ہیڈ ہوتا ہے۔ وہ وزارت کی اندرونی پالیسی یا انتظامی امور سے متعلق وزیر کا خاص صلاح کار ہوتا ہے۔

جب کسی وزارت میں کام کی اتنی زیادتی ہو جاتی ہے کہ ایک سکرٹری اس کو نہیں سنبھال سکتا تو ایک دو اجزا قائم کر دیے جاتے ہیں اور ہر جز کا چارج ایک جوائنٹ سکرٹری کو دیدیا جاتا ہے۔ ایسی صورت میں جوائنٹ سکرٹری کو اپنے جز کے متعلق سکرٹری کی وزارت کے متعلق مجموعی ذمہ داری کے تابع زیادہ سے زیادہ آزادانہ اختیار دے دیا جاتا ہے۔

وزارت کو سپرد کیے ہوئے امور کے مستعدی اور قابلیت سے برتنے کی غرض سے وزارت حلقوں، شاخوں اور شعبوں میں تقسیم کر دی جاتی ہے۔ ہر شعبہ ایک شعبہ کانسفر کے چارج میں ہوتا ہے اور وہ متعدد معاونین اور کلرکوں پر مشتمل ہوتا ہے۔ یہ شعبہ اس کو سپرد کیے ہوئے امور کو برتتا ہے۔ ایک شاخ جو عموماً دو شعبوں پر مشتمل ہوتی ہے ایک انڈر سکرٹری کے چارج میں ہوتی ہے۔ عام طور سے دو شاخوں پر مشتمل ایک حلقہ ہوتا ہے جو ایک نائب وزیر کے چارج میں دیا جاتا ہے۔

جب حکومت کی پالیسی پر عمل درآمد کرنے کے لیے لامرکزی صورت پیدا کرنی ہو تو وزارت کے تحت مبنی ادارے جن کو منسلک اور راحت و قرآن کہتے ہیں قائم کیے جاسکتے ہیں۔ منسلک دفتر

اپنی وزارت کی قائم کی ہوئی پالیسی پر عمل درآمد کرنے کی غرض سے استقامی ہدایات جاری کرنے کا ذمہ دار ہوتا ہے۔ اس کے پاس تکنیکی علم بھی ہوتا ہے جس کی بنا پر وہ وزیر کو اس کے سامنے زیر غور معاملات کے تکنیکی پہلو پر صلاح دیتا ہے۔ ماتحت دفتران، علاقائی اداروں یا محکومت کے فیصلوں کی تفصیلی تعمیل کی ذمہ دار ایجنسیوں کے طور پر عمل کرتے ہیں وہ زیادہ تر منسلک دفتر کی ہدایت کے تحت مگر جہاں کام بہت زیادہ نہ ہو براہ راست وزارت کے تحت عمل کرتے ہیں۔

طریقہ کار کے قواعد کے تحت جیسا کہ عدالتی فیصلوں سے ظاہر ہوتا ہے، حکومت کے کام کے طریقے کی بابت مندرجہ ذیل نتائج نکالے جاسکتے ہیں۔ وزارت کو سپرد کیے ہوئے امور کو عام طور سے اسی وزارت کا وزیر پیش کرتا ہے یا اس کی ہدایت کے تحت برتے جاتے ہیں، بجز اس صورت کے جب کسی معاملے کو وزیر اعظم یا کابینہ یا کابینہ کی کسی کمیٹی میں پیش کرنے کی ضرورت ہو متعلقہ وزیر قائمہ احکام کے ذریعہ اپنی وزارت کے سرکاری افسران کو ایسی ہدایات دے سکتا ہے جن کو وہ ٹھیک خیال کرے عملی صورت یہ ہے کہ ہر وزارت کے زیادہ تر امور کو اس کے افسران پیش کرتے ہیں صرف مخصوص معاملات وزیر کے غور کے لیے پیش کیے جاتے ہیں۔ ہدایات کے بموجب ان معاملات کو جن میں اختیار تیزی کا استعمال نہ کرنا ہو شبہ کا افسر ایڈمر سکریٹری، نائب سکریٹری، جوائنٹ سکریٹری یا سکریٹری ایک دوسرے سے آزاد رہتے اور اپنے اعلیٰ افسر کی ہدایت کے مطابق پیش کرتے ہیں۔ ہر صورت میں فیصلہ یا حکم حکومت کا متصور ہوتا ہے۔ گو داوری بنام ریاست مہاراشٹرا میں انسدادی نظر بندی کے ایک حکم پر جس میں درج تھا کہ حکومت مطمئن ہے کہ نظر بند کر دینا چاہیے، اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ متعلقہ قانون کے تحت ریاستی حکومت کا مطمئن ہونا درکار ہے لہذا گورنر کا اطمینان ہونا چاہیے۔ سپریم کورٹ نے اس حکم کو جائز قرار دیتے ہوئے کہا کہ وزیر یا علانے وہ حکم خود صادر کیا تھا اور وہ کام کے طریقہ کار کے بموجب اس محکمہ کا وزیر تھا۔

حصولی آراشی ایکٹ ۱۸۹۴ کی دفعہ ۶ کے تحت کسی مائیداد کو حاصل کیا جاسکتا ہے اگر حکومت کی رائے میں اس کو حاصل کرنا چاہیے۔ یہ بحث کی گئی کہ یہ عمل ریاست کے گورنر کو کرنا

چاہیے تھا، سکریٹری کو نہیں.... عدالت نے اعتراض کو نامنظور کر دیا اور کہا کہ کام کے طریقے کے تحت سکریٹری کو اختیار دیا گیا تھا اور اس کا فیصلہ حکومت کا فیصلہ منصوص ہو گا۔ ایک معاملہ میں انسدادی نظر بندی کا حکم مغربی بنگال کی حکومت کے سکریٹری نے دیا تھا۔ اس وقت وہ ریاست صدر کے زیر حکومت تھی۔ عدالت نے اس حکم کو باطل قرار دیتے ہوئے کہا کہ جب ریاست صدر کے زیر حکومت ہو اس وقت وزیروں کے متعلق کام کے طریقے کے قواعد کا اطلاق نہیں رہ جاتا۔

## احکام کی تصدیق

جیسا کہ اوپر کہا چکا ہے دفعہ ۷، (۱) کے تحت حکومت کے عملیہ عمل واضح طور سے صدر کے نام سے کیے ہوئے ظاہر کیے جاتے ہیں۔ دفعہ ۷، (۲) کے تحت صدر احکام اور دستاویزات کی تصدیق کے متعلق قواعد بنا سکتا ہے۔ لہذا صدر نے تصدیق (احکام اور دیگر دستاویزات) فرمان جاری کیا۔ ان قواعد کا قاعدہ ۲ (الف) تجویز کرتا ہے کہ جملہ احکام اور دستاویزات حکومت ہند کے سکریٹری، جوائنٹ سکریٹری، نائب سکریٹری، انڈر سکریٹری، معاون سکریٹری کے دستخط سے صادر کیے جائیں گے اور ان کی تکمیل ہوگی۔ جب ایک حکم صدر کے نام سے صادر کیا ہوا ظاہر کر دیا جائے اور اس کی تصدیق کسی با اختیار مقتدر نے کر دی ہو تو وہ حکومت کا حکم ہو جاتا ہے اور اس پر اس بنا پر کہ وہ صدر کا صادر کیا ہوا حکم یا تکمیل کی ہوئی دستاویز نہیں ہے۔ کوئی اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے۔ اس قاعدہ کے عمل کو ایک مغز کا حوالہ دیکھ واضح کیا جاسکتا ہے۔

رستہ کی دفعہ ۳۵۹ (۱) کے تحت صدر کو بنیادی حقوق کو معطل کر دینے کا اختیار ہے۔ دفعہ ۱۲-۲۱-۳۲ کو معطل کرنے کا حکم صدر کے نام سے مگر حکومت ہند کے نائب سکریٹری کے دستخط کے تحت جاری کیا گیا۔ اس غلطی کو نامنظور کرتے ہوئے کہ یہ نہیں کہا جاسکتا تھا کہ خود صدر مطمئن تھا، عدالت نے کہا کہ دفعہ ۷، کے تحت تصدیق شدہ حکم کے خلاف عدالت میں اس بنا پر اعتراض نہیں کیا جاسکتا کہ وہ صدر کا صادر کیا ہوا حکم نہ تھا۔

1968. SC. 1968 A-1-R 41

221-SC-1961-AJ.R-657.1966-A-1R 52



آئی۔ جی جوٹی بنام ریاست گجرات میں سپریم کورٹ نے توجہ دلائی کہ باقاعدہ تصدیق کیے ہوئے حکم کی تائید میں حلف نامہ داخل کرنے کی ضرورت نہیں اس معاملہ میں عدالت نے کہا: ”حکم کے جواز پر اس بنا پر اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے کہ وہ صدر کا مادر کیسا ہوا حکم نہیں تھا، اگر حکومت نے اپنے کو دستور کے پردے میں چھپایا تھا تو یہ شبہ امر ہے کہ ایسی لائن کامیابی کے ساتھ اس پردے کو صرف یہ کہہ کر مٹا سکے کہ حکومت نے اس حکم کو نہیں صادر کیا تھا یا یہ کہ ضروری فیصلہ بغیر متعلقہ واقعات کو بیان کیے ہوئے دیا گیا۔ اس دستور کی تجویز کے اضافہ میں سرکاری عمل کے باقاعدہ ہونے کا تیناں بھی ہے۔“

دفعہ ۷۷ (۱) اور (۲) یا دفعہ ۱۶۶ کی تعمیل کرتے وقت یہ کافی ہے کہ تجاویز کے نفس سالہ کی تعمیل ہو جائے اور اس کی ضرورت نہیں کہ حکم ان تجاویز کے تفروقات کی لفظ بہ لفظ مطابقت میں ہو۔

ریاست بمبئی بنام پرشوتم جوگ میں زیر غور حکم کی تمہید اور اصل جزمیں الفاظ ”بمبئی کی حکومت“ استعمال کیے گئے تھے بجائے لفظ ”گورنر“ کے لیکن اخیر فقرے میں ”بمبئی کے گورنر کے حکم سے“ درج کر دیا گیا تھا۔ اور بمبئی کی حکومت کے سکریٹری نے دستخط کیے تھے جو گورنر کے احکام کی تصدیق کرنے کے قواعد کے تحت مجاز تھا۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ دستور کی تجویز کے مطالبات کی تعمیل ہوگئی۔ حکم کے اشیائی جزمیں لفظ گورنر کا استعمال کرنا لازم نہ تھا۔ مزید یہ کہ الفاظ ”گورنر کے حکم سے“ ظاہر کرتے ہیں کہ سکریٹری گورنر کے نام سے عمل کر رہا تھا۔ عدالت نے مزید یہ کہا کہ ”ہماری رائے میں دستور کی تجویز کا یہ منشا نہیں ہے کہ جادو کے منتر کی طرح کوئی معین الفاظ دہرائے جائیں۔“

حکم کی شکل اور اسلوب بیان کے متعلق تجویز ہدایتی ہے نہ کہ محض ایک حکم جو مطلوبہ شکل سے مناسب طور سے بھی مطابقت نہ کرتا ہو بادی النظر میں باطل نہ ہوگا اگرچہ وہ اس بنا پر اعتراض کیے جانے سے کہ وہ حکم گورنر کا صادر کیا ہوا نہیں ہے برکت نہ پاسکے گا۔ اس کا جواز تسلیم کیا جاسکتا ہے اگر بیرونی شہادت سے ظاہر ہو کہ فیصلہ با مجاز مقتدر نے کیا تھا۔ عدالتیں

ایسے حکم کو باطل قرار دینے میں تاثر نہ کریں گی جو طریقہ کار کے قواعد کی مطابقت میں نہ صادر کیا گیا ہو۔ مگر اسی صورت میں اس امر کو اثباتی طور سے ثابت کرنے کا بار ثبوت حکومت پر ہے کہ اس حکم کو باجواز مقتدر نے دستور کی دفعہ ۷۷ کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے مطابق صادر کیا تھا۔

بسا اوقات حکم کو اس کا صادر کرنے والا مقتدر خود فریقوں کے پاس ارسال نہیں کرتا بلکہ رائج اصطلاحی معمول کے تحت کوئی ماتحت مقتدر ایسا کرتا ہے۔ ایسی صورت میں خط اس شکل میں لکھا جاتا ہے: مجھ کو ہدایت ملی ہے۔ یہ کوئی بیجا طریقہ عمل نہیں ہے۔

بجا طور سے تصدیق کیے ہوئے حکم کے خلاف کس حد تک اعتراض کیا جاسکتا ہے۔ بجا طور سے واضح اور تصدیقی شدہ حکم کے خلاف دفعہ ۷۷ (۲) کی تجاویز کے تحت اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے کہ وہ صدر کا صادر کیا ہوا حکم نہیں ہے۔ پھر بھی دیگر وجوہ پر وہ قابل اعتراض ہو سکتا ہے۔ جیسے کہ حکم صادر کرنے کے متعلق شرط ماقبل پوری نہیں ہوئی۔ یا یہ کہ قدرتی انصاف کے اصول نہیں اختیار کیے گئے جہاں ان کو اختیار کرنا تھا۔ یا یہ کہ وہ قانون کے مطابق نہیں صادر کیا گیا یا یہ کہ اس کو قواعد کے بموجب یا اختیار مقتدر نے جاری نہیں کیا، اس سلسلہ میں شہنشاہ بنام سب نا تھ بزرگی کا معاملہ مفید مطلب ہے۔ وہ معاملہ چند اشخاص کی اندازی نظر بندی کے متعلق تھا۔ نظر بندی کے حکم میں یہ الفاظ تھے ”جبکہ گورنر مطمئن ہے۔“ وغیرہ۔ سوال یہ اٹھا کہ آیا نظر بندی کا حکم صادر کرنے کی شرط ماقبل جو حکم صادر کرنے والے مقتدر کا اطمینان تھی پوری ہوئی یا نہیں۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ اس حکم میں درج واقعات کے صحیح ہونے کا قیاس ہے اور ان کو غلط ثابت کرنے کا بار ثبوت اعتراض کنندہ پر ہے مگر پری وی کونسل نے کہا کہ اگرچہ نظر بندی کے حکم پر باجواز مقتدر نے دستخط کیے تھے پھر بھی مقتدر نے یہ طریقہ معمول حکم صادر کر دیا تھا۔ اپنے دماغ کو استعمال نہیں کیا تھا اور پولیس کی گزارش پر بطور مشین عمل کیا تھا اور مطمئن ہونے کے لیے کہ نظر بندی کا حکم صادر کرنا حق بجانب ہے اپنے سامنے موجود مواد پر غور نہیں کیا تھا۔ لہذا ایسے حکم کی شرط ماقبل پوری نہیں ہوئی نہ وجہ

سے وہ مکمل باطل قرار دیا گیا۔

حکومت کے معاملہ میں ایک باقاعدہ تصدیق شدہ مکمل کو عدالت نے باطل قرار دیا کیونکہ وہ امر بظاہر عدالتی تھا اور قدرتی انصاف کے اصول اختیار نہیں کیے گئے تھے۔ وہ مکمل باطل قرار دیا جاسکتا ہے جس کو باجواز مقتدر نے صادر نہ کیا ہو۔ لیکن اس موضوع پر اعتراض کرنے والے کی دشواریوں کو بھی سمجھ لینا چاہیے۔ اس کو اس کے لیے بارشوت کا انہدام دینا دشوار ہوتا ہے کیونکہ نرالی حکم کے متعلق واقعات کا مکمل صرف حکومت کو ہی ہوتا ہے۔

حصولِ آراضی ایکٹ کی دفعہ ۱۱۶ (۱) ایک غیر معمولی جوڑ ہے کیونکہ اس نے خود اس مقتدر کو مقرر کردیا جو حکومت کی جانب سے دستخط کر سکتا ہے سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ تصدیق کے معاملہ میں تو واحد جج سکریٹری کو ایک ہی سطح پر رکھ دیتے ہیں۔ ایک انڈر سکریٹری تصدیق کر سکتا ہے اگرچہ اس کو سکریٹری کے اختیارات نہ بھی حاصل ہوں۔

## صراحت کیا ہوا مقتدر اور حکومت

کسی ایسے صراحت کیے ہوئے مقتدر کا اپنے اختیار کی حقیقی تفویض کرنا جس کو ایکٹ یا حکومت نے قواعد کے سوا دیگر طور سے اختیار دیا ہو متعدد ایسے سوالات پیدا کرتا ہے جو اس وقت تک ذکر کیے ہوئے معاملات سے غفلت میں دستور کی دفعہ ۵۳ (۲) پارلیمنٹ کو صدر کے علاوہ دیگر مقتدران کو بھی اختیار دینے کا اختیار دیتی ہے۔ لہذا بہت سے قوانین نے نامزد مقتدران کو اختیار دیا ہے۔ نامزد مقتدر شخص واحد ہو سکتا ہے یا ایک جماعت۔ حقیقی تفویض کا عام اصول *DELIGATUS NON POLEST DELIGARE* کا اطلاق اسی صورت پر بھی ہوتا ہے۔

گناہی سنگھ جی بنام ریاست اجمیر میں چند قواعد جاری کرنے کا اختیار کثرت کو دیا گیا تھا۔ مگر اس نے اس اختیار کی تفویض ضلع مجسٹریٹ کو کر دی، سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ کثرت کا حقیقی تفویض کا مکمل متوازن اختیار تھا، ایسی حقیقی تفویض اس صحت میں کی جاسکتی ہے جب ایکٹ ایسی حقیقی تفویض کرنے کا اختیار دے۔

## تحتی تفویض کی واضح اجازت

تحتی تفویض کی واضح اجازت دینے والی مختلف اقسام کی متعدد تجاویز ہیں۔ مثلاً وہ شخص جس کو اختیار دیا گیا ہو اپنے اختیار کی تحتی تفویض دیگر شخص کو کر سکتا ہے۔ اس کی ایک مثال یو۔ پی۔ رامسوی، کسایہ اور بسدلی پر قابو ایکٹ، ۱۹۴۷ء ہے، جو تجویز کرتا ہے کہ کوئی شخص بے دخلی کی ناش نہیں دائر کر سکتا، بجز ضلع مجسٹریٹ کی اجازت کے یا اس شخص کی اجازت کے جس کو ضلع مجسٹریٹ نے ایکٹ کے تحت اپنے کچھ اختیارات دیدیے ہوں۔ اس قسم کی تحتی تفویض کی تجویز لازمی اشیاء ایکٹ ۱۹۵۵ء کے تحت کنٹرول احکام میں بھی ملتی ہے۔

چند حالات میں ایسی تجاویز دستور کی دفعہ ۱۹ کے تحت ناقص قرار دی گئی ہیں کیونکہ وہ اس دفعہ سے دی ہوئی آزادی پر غیر معقول پابندیاں عائد کرتی تھیں۔ سچانند بنام منگنی بھال میں جلی بھال سافٹ کوک کی تقسیم ایکٹ ۱۹۵۵ء ڈائرکٹر یا ضلع مجسٹریٹ کو اپنے اختیار کی کسی شخص کو تحتی تفویض کی اجازت دیتا تھا۔ ایسی تجویز تجاویز اور بیرو پا رکی آزادی پر غیر معقول پابندی عائد کرنے والی قرار دی گئی۔ اس اصول کی کہ اس شخص کی حیثیت جس کو اختیار دیا جائے کسی قانون کے متعلق ہونے کی جانچ کے لیے غور طلب عنصر ہے، سپریم کورٹ کے چند فیصلوں سے ملکی سی تائید ملتی ہے۔ مگر سونے پر قابو ایکٹ ۱۹۵۸ء کے حوالہ سے سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ حکومت سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ مناسب اور ذمہ دار اشخاص کو اختیار تفویض کرے گی۔

اکثر قانونی تجاویز ایسے شخص کو تحتی تفویض کیے جانے کی اجازت دیتی ہیں جو صراحت کیے ہوئے عہدہ سے کم عہدہ کا نہ ہو۔ مثلاً دفاع منہدا ایکٹ ۱۹۶۲ء مرکزی حکومت کو ایسے قواعد بنانے کا اختیار دیتا ہے جس کی رو سے اشخاص کو نظر بند کرنے کا اختیار ایسے مقتدر کو دیا جائے جو عہدے میں ضلع مجسٹریٹ کے عہدے سے کم نہ ہو۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۴۰ ریاستی حکومت کو اختیار دیتی ہے کہ وہ اپنے اختیار کی تحتی تفویض اپنے ماتحت کسی افسر

یا مقتدر کو کر سکتی ہے۔ یہ قرار پایا ہے کہ زائد ضلع مجسٹریٹ کا نظربندی کے متعلق اختیار کا استعمال کو غیر قانونی ہے کیونکہ ایسے اختیار کی تحت تفویض ضلع مجسٹریٹ کے برابر کے عہدہ کے مقتدر کو ہی کی جاسکتی ہے۔

مزید یہ کہ کوئی قانون تجویز کر سکتا ہے کہ اختیار کی تحت تفویض صرف صراحت کیے ہوئے مقتدر کو کی جائے۔ مثلاً: کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ تجویز کرتا ہے کہ مرکزی حکومت اپنے اختیار کی تحت تفویض کمپنی کے قانونی بورڈ کو کر سکتی ہے۔

بیرمنگھم کیس میں ایسٹ بنام کمپنی کا قانونی بورڈ میں مرکزی حکومت کے ہٹے ہوئے قواعد کے تحت بورڈ کے چیرمین کا اختیار دیا گیا تھا کہ وہ غور طلب امور کو اپنے اور دیگر ممبران کے درمیان تقسیم کر دے اور ان امور کو مخصوص کر دے جن پر بورڈ مشترکہ طور سے غور کرے۔ چیرمین نے اپنے حکم کے ذریعہ جلد اختیارات خود ہی لے لیے۔ (۱) تین پر بلاں دو) کی کثرت رائے سے دیے ہوئے فیصلہ کی رو سے چیرمین کے اس عمل میں کوئی نقص نہیں پایا گیا حالانکہ ایکٹ کے تحت تحت تفویض صرف بورڈ کو ہی کی جاسکتی تھی جس شلٹ نے اس فیصلہ سے اختلاف کرتے ہوئے اپنی تجویز میں کہا کہ ایکٹ نے بورڈ کو تحت تفویض کیے جانے کی اجازت دی تھی لہذا تفویض کیے ہوئے ایسے اختیار کا استعمال بورڈ ہی کر سکتا تھا اس کے اجزاء نہیں کر سکتے تھے۔ لیکن ایسا کشادہ نظریہ جو اس معاملے میں کثرت رائے نے اختیار کیا ہے کچ کے دیگر معاملات کے فیصلوں میں نہیں ملتا ہے۔

ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۰ (۱) ہر ایک ضلع میں ایک ضلع مجسٹریٹ کے تقرر کی تجویز کرتی ہے۔ تحتی دفعہ (۲) تجویز کرتی ہے کہ ریاستی حکومت ایک زائد ضلع مجسٹریٹ کا تقرر کر سکتی ہے اور اس کو ضلع مجسٹریٹ کے اس ضابطہ یا دیگر قانونی کے تحت حاصل اختیارات یا ان میں سے چند دے سکتی ہے۔ دفعہ ۱۰ (۳) کی رو سے زائد ضلع مجسٹریٹ چندا غرض کے لیے ضلع مجسٹریٹ کا ماتحت ہوگا۔ سینٹرل ٹرانزیکشن کے معاملے میں زائد ضلع مجسٹریٹ کا صادر کیا ہوا حکم جائز قرار دیا

۱۶۱۹. SC. ۱۹۶۵. ۴-۱-۲ لے

۲۹۶. SC. ۱۹۶۷. ۸-۱-۲ لے

۴۹۵-6C R. 3 (1961) لے

کیا کیونکہ ضلع مجسٹریٹ کو اپنے اختیارات مائد ضلع مجسٹریٹ کو عطا کرنے کا اختیار تھا اور ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۰ (۲) کی بنا پر بھی وہ جائز قرار پایا۔ لیکن عما سچلے کے معاملے میں جس کا ذکر اوپر کیا گیا ہے اس کے خلاف رائے ظاہر کی گئی ہے۔

ایک دیگر معاملے میں ایک دکان پر مائد ضلع مجسٹریٹ نے جس کو ضابطہ فوجداری کی دفعہ ۱۰ (۲) کے تحت ضلع مجسٹریٹ کے جملہ اختیارات حاصل تھے دخل حاصل کیا۔ وہ حکم باطل قرار دیا گیا کیونکہ اگرچہ زائد ضلع مجسٹریٹ کو ضلع مجسٹریٹ کے جملہ اختیارات حاصل تھے، پھر بھی وہ عہدے میں ضلع مجسٹریٹ کے برابر نہیں تھا۔ عدالت نے کہا کہ دخل حاصل کرنے کا اختیابیت سنگین ہے۔ اس کو واجب عہدہ اور حیثیت کے مقتدر کو ہی استعمال کرنا چاہیے۔

ان معاملات سے ظاہر ہوتا ہے کہ کسی ایکٹ کے تحت تحتی تفویض کی اجازت کی کشادہ تعبیر کیا جانا تفویض کیے ہوئے اختیار کی مابیت پر منحصر ہے۔

کسی مقتدر کو اپنے ماتحت کو تحتی تفویض کرنے کا اختیار دینے کا طریقہ یہ ہے کہ اس مقتدر کی تعریف کر دی جائے اور اس تعریف میں ماتحت کو شامل کر دیا جائے۔ لہذا درآمد دکنٹرولی حکم ۱۹۵۵ نے درآمد دکنٹرولی کے چیف کنٹرولر کی تعریف میں جوائنٹ چیف کنٹرولر اور ڈپٹی چیف کنٹرولر کو شامل کر دیا۔ مگر یہ ایک بہت مبہوض طریقہ ہے۔ ان مقتدران میں ترتیب مراتب ہے۔ اور محکمہ کے اندر ایک کے حکم سے دوسرے کو اپیل کی جاسکتی ہے اگر مفروضہ قانون سے یہ جملہ مقتدران ایک ہی حیثیت اور درجہ کے بنادے جائیں تو یہ سمجھ میں آنے والی بات نہیں ہے کہ ایک کے خلاف دوسرے کو اپیل کیسے کی جائے۔ مگر اس کا یہ مفہم ہو سکتا ہے کہ چند افراد کے لیے یہ جملہ مقتدران ایک ہی رتبے کے تصور ہوں گے اور چند کے لیے مختلف عہدوں کے۔ اس معاملے میں ایک واضح طریقہ ہو سکتا ہے کہ بجائے ان کو تعریف میں شامل کرنے کے چیف کنٹرولر کو اپنے ماتحت کو تحتی تفویض کرنے کا اختیار دے دیا جائے۔

## معنوی طور سے تحتی تفویض کرنے کا اختیار

چند صورتوں میں حکومت نے اپنے قانونی اختیار کی اپنے ماتحت مقتدران کو تحتی تفویض کر دی ہے، حالانکہ ایکٹ میں ایسا کرنے کا کوئی واضح اختیار نہ تھا۔ مثال کے طور پر درآمد و برآمد (کنٹرول) ایکٹ ۱۹۴۷ء کی دفعہ ۳ کے تحت مرکزی حکومت سرکاری گزٹ میں شاخ کیے ہوئے حکم کے ذریعہ درآمد اور برآمد کی ضابطہ بندی کر سکتی ہے۔ اس بنا پر حکومت نے درآمد (کنٹرول) حکم ۱۹۵۵ء جاری کیا وہ حکم درآمد اور برآمد کے چیف کنٹرولر کو اور دیگر لائسنس دینے والے مقتدران کو مال کی درآمد کی کے لیے درآمد لائسنس دینے کا اختیار دینا تھا سی۔ٹی۔ اے بنام لوہیا میں مرکزی حکومت کی اس تجویز پر اعتراض کیا گیا مگر تحتی تفویض جائز قرار دی گئی اس بنا پر کہ مرکزی حکومت بذات خود لائسنس نہیں دیتی ہے بلکہ قانونی اثر رکھنے والی تجویز کے تحت لائسنس دینے کا اختیار کسی مقتدر کو دیا جاتا ہے مگر عدالت نے اس خاص مسئلے پر غور نہیں کیا کہ آیا حکومت کو اختیار دینے والی قانونی تجویز اس عمل کی تحتی تفویض کرنے کا اختیار دیتی تھی یا نہیں۔ یہ ضرور ہے کہ تحتی تفویض کے اختیار کو عام قانونی تجویز سے معنوی طور سے اخذ کیا جاسکتا تھا کیونکہ ضابطہ بندی کے اختیار میں مال کی درآمد اور برآمد پر قابو رکھنے کے لیے کسی مشینری کا قائم کرنا شامل ہو سکتا تھا۔ مزید یہ کہ اس معاملہ میں حکومت نے تحتی تفویض اپنے انتظامی اختیار کے استعمال میں نہیں کیا تھا بلکہ اختیار قانون سازی کی تفویض کے تحت کیا تھا کیونکہ درآمد اور برآمد حکم ایک تفویضی قانون تھا۔

چند معاملات میں اسی قسم کے مسائل دیگر صورتوں میں پیدا ہوئے۔ لازمی رسد و عارضی اختیارات، ایکٹ ۱۹۴۶ء کے تحت مرکزی حکومت ایکٹ کے تحت حاصل شدہ اختیارات کی صوبائی داب (ریاستیں) حکومتوں کو تفویض کر سکتی تھی۔ کیا صوبائی حکومت ان اختیارات کی مزید تحتی تفویض کر سکتی تھی؟ اس مسئلہ کی اس طور سے تشریح کی گئی ہے۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۲ کے تحت مرکزی حکومت نے صوبائی حکومت کو غذائی اشیاء کے

متعلق احکام جاری کرنے کا اختیار دیا۔ اس اختیار کے تحت سرکاری حکومت نے ایک عام اطلاق رکھنے والا حکم جاری کر دیا اور چند اختیارات اپنے ماتحت مقتدران کو دیدیے۔ مبئی کے ایک معاملے میں ایسے مقتدر کا صادر کیا ہوا حکم جائز قرار دیا گیا۔ مگر پنجاب کے ایک معاملے میں ایسا حکم باطل قرار دیا گیا۔ پنجاب ہائی کورٹ نے اپنی رائے کے دو وجوہ ظاہر کیے۔ پنجاب کی حکومت خود مفوض علیہی ہے لہذا وہ اپنے اختیار کی تحت تفویض نہیں کر سکتی تھی اور یہ کہ متعلقہ افسر کا صادر کیا ہوا حکم قانون سازی کی ماہیت کا تھا جس کو وہ نہیں صادر کر سکتا تھا۔

اس کے برخلاف مبئی ہائی کورٹ نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ حکومت کا حکم خود ہی قانون سازی کی ماہیت کا تھا۔ لہذا اس حکم کے تحت ماتحت افسران کو اختیارات دیے جاسکتے تھے۔ نیز یہ کہ چونکہ اس معاملہ میں افسر کا صادر کیا ہوا حکم قانون سازی کی ماہیت کا نہ تھا بلکہ انتظامی اور خصوصی اطلاق رکھنے والا تھا لہذا وہ پنجاب کے حکم کی طرح بغیر اختیار نہیں صادر کیا گیا

تھا۔ مبئی ہائی کورٹ نے صحیح رائے قائم کی کہ قانون سازی کی ماہیت کے حکم کے تحت سرکاری حکومت ماتحت افسران کو مزید اختیارات دے سکتی ہے۔ **DALIGATUS NON-POLEST** کے اصول کا یہ مفہوم ہے کہ کسی قانونی تجویز کے نہ ہوتے ہوئے کوئی

انتظامی جماعت اپنے اختیار کی مزید تفویض نہیں کر سکتی ہے۔ لیکن جب تحتی تفویض کا اختیار قانونی اثر رکھنے والے کسی حکم کے تحت دیا گیا ہو تو اس پر اعتراض کرنے کی کوئی گنجائش نہیں رہ جاتی۔ جب تک کہ مرکزی حکومت نے ریاست کو تفویض کرتے وقت شرط نہ عائد کر دی ہو کہ اس اختیار کی مزید تفویض نہ کی جائے گی۔ ایسی صورت میں تحتی تفویض کرنا دینے والے اختیار سے تجاوز کرنا ہو گا۔ مگر پنجاب ہائی کورٹ کی دی ہوئی دوسری وجہ کچھ جواز رکھتی ہے وہ یہ کہ متعلقہ افسر عام اطلاق رکھنے والا قانون سازی کی ماہیت کا حکم نہیں صادر کر سکتا تھا۔ ماتحت افسران انتظام کرنے کے لیے ہوتے ہیں اور حاصل شدہ اختیار کے تحت مخصوص حالات پر اطلاق رکھنے والے انتظامی ماہیت کے احکام جاری کر سکتے ہیں مگر ان کو قواعد سازی کا اختیار دینا ایک بالکل دیگر امر ہے۔ اس کا نتیجہ یہ ہو گا کہ ملک میں انتشار پیدا



کرنے والی بہت سی چھوٹی چھوٹی قانون ساز اینجینیاں قائم ہو جائیں گی اور ان پر قابو رکھنا دشوار ہو گا۔

اس میں شک نہیں کہ انتظامی اختیار اور قانون سازی کے اختیار دونوں میں ہدایتی عنصر ہوتا ہے مگر قانون سازی کا اختیار زیادہ ہمہ گیر ہوتا ہے کیونکہ وہ آدمیوں کی کثیر تعداد کو متاثر کرتا ہے۔ جب کہ انتظامی اختیار صرف کسی اس مخصوص شخص کو متاثر کرتا ہے جس کے خلاف کوئی کارروائی کرنی ہو۔ لہذا جب ماتحت افسران کو اختیار دینا ہو تو ان کو قانون سازی کے اختیار کو عطا کرنے کی اجازت نہیں دینا چاہیے جب تک کہ ایسا اختیار دینے کا واضح اختیار ایکٹ نے نہ دیا ہو۔

یہاں یہ کہہ دینا بھی مناسب ہو گا کہ اگر کسی ایکٹ کے تحت مرکزی حکومت کو اپنے اختیار کی تفویض ریاستی حکومت کو کرنے کا اختیار نہ بھی ہو تو بھی ایسی تفویض دستور کی دفعہ ۲۵۸ (۱) کے تحت کی جاسکتی ہے۔ وہ دفعہ صدر کو اختیار دیتی ہے کہ وہ ریاست کی رضامندی سے یونین کے علیہ دائرہ اختیار میں آنے والے کسی امر کو اس ریاست کے سپرد کر سکتا ہے۔ اس تجویز سے بہت زیادہ کام لیا جا رہا ہے اور مرکز کے دائرے میں آنے والے بہت سے امور پر ریاست کے ذریعہ عمل ہو رہا ہے۔

مگر جینتی لال کے معاملے میں رائے ظاہر کی گئی ہے کہ دفعہ ۲۵۸ (۱) کے تحت مرکزی حکومت صرف انتظامی ماہیت کے اختیارات کی تفویض کر سکتی ہے قانون سازی یا بلا ہر عدالتی ماہیت کے اختیارات کی تفویض نہیں کر سکتی۔

## خود تفویض کنندہ مقتدر کا اختیار استعمال کرنا

جب وہ مقتدر جس کو بائز طور سے اختیار عطا کیا گیا ہو اس اختیار کی تحتی تفویض کر دے تو کیا وہ تفویض کنندہ اگرچہ خود اس اختیار کو استعمال کر سکتا ہے؟ یہ سوال گوداوری ایس پارٹو یکار بنام ریاست مہاراشٹر میں پیدا ہوا۔ حکومت نے دفاع ہند تواد کے

لے A.I.R. 1964. SC. جسٹس وانجو کا اختلافی فیصلہ۔

کے A.I.R. 1966. SC. 1209. A.I.R. 1966. SC. 140

تحت حاصل شدہ اختیار کی تحتی تفویض ضلع مجسٹریٹ کو کر دی۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ اس اختیار کو تحتی مفوض علیہ یا ریاستی حکومت استعمال کر سکتی تھی کیونکہ حکومت تحتی تفویض کی وجہ سے اس اختیار سے محروم نہیں ہوئی۔ اس سوال پر کہ کیا تحتی تفویض کنندہ تحتی مفوض علیہ پر قابو اور نگرانی رکھنے کے اختیار سے بھی محروم ہو جاتا ہے، بعد میں غور کیا جائے گا۔

## تحتی مفوض علیہ پر قابو

اب تحتی مفوض علیہ پر قابو کا سوال رہ گیا ہے جن اصولوں کا اطلاق کسی انتظامی افسر پر اپنے انتظامی قانون سازی یا بظاہر مدالتی اختیار کی بنا پر عمل کرنے کے متعلق ہونا ہے انہیں جملہ اصولوں کا اطلاق تحتی مفوض علیہ پر بھی ہوگا۔ ایک بنیادی اصول یہ ہے کہ تحتی مفوض علیہ اپنے حاصل شدہ اختیار کے دائرے سے تجاوز نہیں کر سکتا۔ اگر تحتی تفویض مشروط ہو تو تحتی مفوض علیہ کو اس شرط کی پابندی کرنا لازم ہے ورنہ اس کا عمل دیے ہوئے اختیار سے تجاوز کر جائے گا۔ اس کی ایک مثال یہ ہے کہ لازمی رسد ایجنٹ کی دفعہ ۳ (ا) کے تحت ریاستی حکومت کو اختیار دیتے وقت مرکزی حکومت نے یہ شرط عائد کی کہ حکم صادر کرنے کے قبل ریاستی حکومت کی رضامندی حاصل کر لینی۔ لہذا بنیہ مرکزی حکومت کی رضامندی لیے ہوئے ریاستی حکومت کا صادر کیا ہوا حکم باطل قرار دیا گیا۔ مفوض علیہ اور تحتی مفوض علیہ کے درمیان تعلقات کا سوال دلچسپ اور پیچیدہ ہے۔ کس حد تک تفویض کنندہ تحتی مفوض علیہ پر نگرانی اور قابو رکھ سکتا ہے۔ ہند میں متعدد بار یہ سوال پیدا ہوا ہے کہ آیا تفویض کنندہ کو تحتی مفوض علیہ کے لیے اصول یا پالیسی قائم کر دینا چاہیے۔ عام اصول یہ ہے کہ بہت وسیع بغیر رہنمائی کی ہوئی اور غیر منضبط تفویض ناقص ہوتی ہے۔ ان اصولوں کی بنا بنیادی حقوق ہیں۔ تحتی تفویض پر بھی انہیں اصولوں کا اطلاق کرنے کی کوشش کی گئی ہے۔ اس مسئلہ پر غور ہو چکا ہے۔

## ہدایات جاری کرنا

آخری سوال یہ ہے کہ کیا تفویض کنندہ تحتی مفوض علیہ کو ایسی ہدایات جاری کر سکتا ہے جن پر وہ عام طور سے خاص زمرے کے جملہ معاملات کے متعلق یا کسی مخصوص معاملہ کی بابت عمل کرے۔ اس معاملے پر غور کرنے کے قبل بظاہر مدالتی مقتدران کو دیگر مقتدران

سے ملکہ کر دینا چاہیے کیونکہ ان کو ہدایات جاری کرنے سے قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوتی ہے۔ یہاں انتظامی جماعتوں کے متعلق غور کیا جا رہا ہے جس نظیر کا بارہما حوالہ دیا گیا ہے وہ انگلینڈ کا معاملہ ہیٹھ بنام کلارک ہے جس کے بموجب اختیار کی تفویض کرنے کی وجہ سے تفویض کنندہ اپنے اختیار سے محروم نہیں ہو جاتا ہے۔ ماتحت مقتدر پر نگرانی اور قابو رکھنے کا اختیار اس کے پاس رہتا ہے۔ اس نظریہ کے تحت مفوض علیہ اور ایجنٹ کے درمیان کوئی امتیاز نہیں کیا گیا۔

مگر بلیک پول کارپوریشن بنام لوکر میں عدالت اپیل کا فیصلہ اس نظریہ کی تائید کرنے والا نہیں معلوم ہوتا ہے۔ اس معاملہ میں مفوض علیہ اور ایجنٹ کے درمیان واضح امتیاز قائم کیا گیا ہے اس معاملہ میں وزیر نے مکانات برائے تصرف دخل لینے کے اپنے اختیار کی تفویض بلیک پول کارپوریشن کو کر دی۔ یہ طے پایا کہ وزیر کے پاس کارپوریشن کو ہدایات جاری کرنے کا کوئی اختیار نہیں رہ گیا۔ اسکاٹ (SCOT) کی رائے میں ایجنسی کے اصولوں کا اطلاق تفویض کے معاملے پر نہیں ہوتا۔ لہذا کارپوریشن وزیر کا ایجنٹ نہیں متصور ہو سکتا اور تفویض کنندہ نے اپنے تمام اختیارات کھودیے بجز ان کے جن کو اس نے تفویض کرتے وقت اپنے لیے محفوظ کر لیا ہو۔

بلیک پول کے معاملہ میں جو اصول قائم کیا تھا اس کی تائید سن موٹر یونٹ لمیٹڈ بنام مزدور اور قومی خدمت کے وزیر میں ملتی ہے اس معاملہ میں ایک وزیر نے قانون کی بنا پر اپنے اختیار کی تفویض ایک نامزد افسر کو کر دی اور پھر اس افسر پر انتظامی ہدایت جاری کر کے قابو رکھنا چاہا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ایسا نہیں ہو سکتا کیونکہ اس وزیر کو ہدایات کے ذریعہ اس افسر پر قابو رکھنے کا اختیار نہیں تھا۔

بلیک پول کارپوریشن کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے اصول کی تائید میں اور اس کے

HUTH. V. CLARK ..... (1890) 25 Q.B.D. 391, 395

BLACKPOOL CORPORATION V. LOCKER (1948) 1 K.B. 349  
SIMS MOTOR UNIT LTD. V. MINISTER OF LABOR  
AND NATIONAL SERVICE (1962) 2 ALL E.R. 201

خلافت بھی نظریات کا اظہار کیا گیا ہے۔ اس معاملہ کو بخوبی سمجھنے کے لیے اس امر کو مدخل میں رکھنا چاہیے کہ تفویض کا مقصد تفویض کنندہ کے کام کے بار کو ہلکا کرنا ہے۔ یہ مقصد ایک حد تک فوت ہو جائے گا اگر تفویض کنندہ مفوض علیہ پر نگرانی اور قابو رکھتا رہے۔ مزید یہ کہ تفویض کنندہ مختلف اقسام کے امور میں مشغول رہتا ہے لہذا اس کو وہ ماہرانہ علم نہیں حاصل ہو سکتا جو مفوض علیہ کو متواتر ایک ہی قسم کے امور کو برتنے سے حاصل ہو سکتا ہے۔ لہذا بہتر یہ ہے کہ مفوض علیہ کو ان امور کو برتنے کے لیے آزاد چھوڑ دیا جائے نیز یہ کہ بہت زیادہ نگرانی اور قابو کی وجہ سے ماتحت افسر کی سرگرمی اور ذمہ داری میں تخفیف ہو سکتی ہے اور یہ انتظام کے لیے مضرت رساں ہے۔ مزید یہ کہ مفوض علیہ معاملات پر یکساں پالیسی کا اطلاق کر سکتا ہے مگر اس پر قابو رکھنے اور اس کے اختیار تیزی میں مداخلت کرنے کی وجہ سے اختیار پیدا ہونے کا احتمال ہو جاتا ہے۔ لہذا مفوض علیہ کو اپنے حاصل شدہ اختیار کے استعمال کے متعلق آزاد رکھنا چاہیے۔

لیکن مفوض علیہ پر قابو اور نگرانی رکھے جانے کی تائید میں بھی بہت اہم وجوہ ہیں تفویض کنندہ کا تختی مفوض علیہ کو عام ہدایت جاری کرنا ایک دیگر امر ہے۔ ایسی ہدایات تختی مفوض علیہ کے مختلف افعال میں ہم آہنگی پیدا کرنے اور مختلف امور پر ایک ہی پالیسی کا اطلاق کروانے کی غرض سے ضروری ہوتی ہیں۔ اس ضرورت کا ذکر دیگر باب میں ہو چکا ہے۔

یہ سوال کہ آیا عام ماہیت کی ہدایت جاری کی جاسکتی ہیں قانونی دشواریوں سے خالی نہیں ہے۔ انتظامی سہولت اس معمول کو قائم رکھنے کی ایک وجہ مہی جاتی ہے۔ ان دشواریوں کو رفع کرنے کی غرض سے متعدد اقدام لیے جاسکتے ہیں۔ خود ایکٹ میں وقتاً فوقتاً مناسب ضرورت ہدایت جاری کرنے کی تجویز کی جاسکتی ہے۔ اور تفویض کنندہ خود اپنے لیے مخصوص امور پر قطعی فیصلہ دینے کا اختیار محفوظ کر سکتا ہے۔ تفویض کیے ہوئے اختیار پر کسی قسم کا قابو یا نگرانی نہ رکھنی چاہیے، جب تک کہ ایکٹ خود ایسا کرنے کا اختیار نہ دے، یا تفویض کنندہ ایسا اختیار اپنے لیے محفوظ کر لے۔ اس سے اختیار تیزی میں اختیار پھیلانے کا خطرہ رفع ہو سکتا ہے۔

ایسی صورت میں جب اختیار مرکزی حکومت یا (صدر) کو دیا گیا ہو اور اس کا استعمال سرکاری ملازمین طریقہ کار کے قواعد کے بموجب کریں تو کوئی دشواری پیدا ہوتی نہیں معلوم ہوتی ہے کیونکہ طریقہ کار کے قواعد تجویز کرتے ہیں کہ اس اختیار

کو متعلقہ ذریعہ استعمال کرے گا یا وہ اس کے زیر اختیار اس کے جاری کیے ہوئے قائم احکام کے ذریعہ استعمال کیا جائے گا۔

مگر ایسی صورت میں جب مرکزی حکومت کسی ایکٹ کے تحت ماتحت افسران کو تہمتی تفویض کرے تو انہیں اصولوں کا اطلاق ہوتا ہے جن کا ذکر اوپر کیا گیا ہے۔



## باب (۱۱) رٹ کے ذریعہ انتظامی عمل پر عدالتی قابو طریقہ کارانہ اور دیگر متفرق پہلو تنبیہ

بہت ہی زیادہ اہم اور دلچسپ موضوع انتظامی عمل پر عدالتی قابو ہے۔ اس کتاب میں اوپر بیان کیا گیا ہے کہ منسلک دیگر انتظامی قانون کے دو اہم پہلو ہیں۔ ایک انتظامیہ پر قابو رکھنے کا طریقہ اور دوئم۔ وہ سدا رک اور دادرسی جو کسی شخص کو انتظامیہ کے خلاف مل سکتی ہے جب وہ اس کے حقوق میں اپنے کسی عمل کے ذریعہ مداخلت کرے۔ ان دونوں نقطہ نظر سے قانون سازی اور خود انتظامیہ سے زیادہ اہم رول عدالتوں کا ہوتا ہے۔ یہ جامع قول ہے کہ جمہوریہ کا اصل عنصر مطلق العنان اور من مانی اختیار کی زیادتیوں کو روکنے کے لیے عدالتوں کا قطعی اختیار ہے۔ اگر کسی قسم کا عدالتی قابو انتظامیہ پر ہو تو خطرہ ہے کہ وہ زیادتیوں کا ارتکاب کرتے ہوئے اختیارات کا من مانی استعمال کرنے لگے لہذا اور یہ جمہوری اداروں اور حکومت قانون کے تصورات کے لیے منفی امر ہو گا۔ ہند میں دیگر جمہوری ممالک کی طرح عدالتوں کا بہت وقار اور احترام ہے اور ان کو انتظامی عمل پر قابو رکھنے اور اس کی نظر ثانی کرنے کا واقعی اختیار حاصل ہے یہ کہنا مبالغہ نہ ہو گا کہ ہند میں عدالتوں نے انتظامی قانون کی رہ نمائی اور ارتقا کے سلسلہ میں بہت اہم تخلیقی عمل انجام دیا ہے۔

اس ملک میں ابھی تک کسی ایسے انتظامی قانون کے مستحکم نظام کو قائم کرنے کی شعوری سعی نہیں کی گئی ہے جو ایک طرف شخصی حقوق و آزادی اور دوسری طرف انتظامی ضروریات اور مطالبات کے درمیان توازن پیدا کرے۔ انگلینڈ اور امریکہ میں وقتاً و تہاً ایسی کوشش کی گئی ہے مگر ہند میں ابھی تک ایسا کوئی قدم نہیں لیا گیا۔ لہذا عدالتوں پر ان اصولوں کو تشکیل

دینے کا حق کے ذریعہ مذکورہ بالا دونوں مقاصد کو مد نظر رکھتے ہوئے انتظامی عمل کی ضابطہ بندی کی جائے بہت ثمر بار آجٹا ہے۔

ہند میں عدالتوں کے عمل کا بخوبی اندازہ لگانے کے لیے یہ یاد رکھنا ضروری ہے کہ جب ہند نے نوآبادیاتی حیثیت سے نجات پائی اور ۱۹۴۷ء میں آزاد ہوا اس وقت ہند میں کسی قسم کے انتظامی قانون کا وجود نہ تھا اور اس دائرہ میں جو بھی اصول عمل پیرا تھے وہ ایسے نوآبادیاتی دور سے متاثر اور رنگے ہوئے تھے جس میں حکومت زیادہ تر "قانون و نظام" کی ریاست کے طور پر عمل کرتی تھی آزادی کے بعد جمہوری اور آزاد سوسائٹی کی ضروریات پوری کرنے اور سماجی و اقتصادی دائرہ میں تیزی سے ترقی کرتے ہوئے ملک کی ضروریات کو ان سے ہم آہنگ کرنے کی غرض سے انتظامی قانون کی تنظیم نو کرنے اور اس کو ترقی دینے کی ضرورت پڑی۔ عدالتی عمل کی کچھ خامیوں کو مد نظر رکھتے ہوئے بھی کہا جاسکتا ہے کہ عدالتوں نے مجموعی طور سے، پچھلے قریب تیس سال میں اپنی ذمہ داری اور فرض کو بخوبی انجام دیا۔

کیونکہ انتظامی قانون کے لحاظ سے عدالتی نظام کا ایک اہم مقام ہے سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ کسی شخص کو وہ کون سے طریقے دست یاب ہو سکتے ہیں جس سے وہ انتظامیہ کے خلاف اپنی شکایت کو عدالتوں کے دائرہ عمل میں لاسکے اور مستغیث کو داد رسی دینے کی غرض سے عدالتیں کون سا طریقہ کار، کس شرائط کے تابع اور کس بنا پر اختیار کریں گے کن صورتوں میں عدالتیں محسوس کریں گی کہ مستغیث کو داد رسی دینا چاہیے اس باب اور چند آگے کے ابواب میں ان مسائل پر غور کیا گیا ہے۔ اس غرض کے لیے استعمال کیے جانے والے عام طریقے، رٹ، اپیل، استعصواب، حکم امتناعی، اعلان، سرکاری ملازمین اور انتظامیہ کے فعل بجا کی وجہ سے ہر جانہ دلوانا، ریاست اور نجی شخص کے درمیان معاہدہ کو نافذ کرنا وغیرہ ہیں۔ رٹ ہماری کہنے کا اختیار سپریم کورٹ اور ہائی کورٹ کو دستور کی دفعات ۳۲-۲۲۶۔ حسب ترتیب نے دیے ہیں۔ دفعہ ۲۲۷ کے تحت ہائی کورٹ کو اپنے علاقائی اختیار سماعت کے اندر آنے والے ٹریبونلوں پر نگرانی رکھنے کا اختیار ہے۔ دفعہ ۱۳۹ میں ٹریبونلوں کے فیصلوں سے سپریم کورٹ کو اپیل کی تجویز ہے۔ متغیر موضوع قوانین نے انتظامی جہاتوں کے فیصلوں سے ہائی کورٹ کو اپیل کی تجدید کی ہیں۔ استعصواب

کا ذریعہ عدالتوں سے قانونی مسائل پر رائے حاصل کرنے کے لیے استعمال کیا جاتا ہے۔ حکم امتناعی جاری کرنے اور اعلان کرنے کا اختیار داد رسی مختص ایکٹ ۱۹۶۳ کی منقطع تجویز سے دیا گیا ہے فعل بجائے خلاف ہر جاذب دلوانے کا اختیار جزوی طور سے دستور کی تہادیر سے اور جزوی طور سے فعل بجائے متعلق قانون سے دیا گیا ہے فعل بجائے متعلق قانون انگلینڈ کا قانون ہے جس کا اطلاق ہند میں عدل لغت (Equity) اور ضمیر معقول کی بنا پر ہوتا ہے۔ ان طریقوں میں سے ہر ایک پر الگ الگ غور کیا جائے گا۔

## رٹ کا اختیار سماعت

دستور کی دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ رٹ کے طریقہ کی تجویز کرتی ہیں۔ دفعہ ۳۲ دستور سے دیے ہوئے بنیادی حقوق کے نفاذ کے لیے سپریم کورٹ میں رٹ دائر کرنے کا اختیار دیتی ہے۔ اس غرض کے لیے سپریم کورٹ کو دفعہ ۳۲ (۱) کے تحت مناسب ہدایات احکام یا رٹ جاری کرنے کا اختیار ہے۔ رٹیں ایس کا ایس (HABE ASSCARPAS) وارنٹو (WARRENTO) منڈا اس (MANDAMUSS) حکم امتناعی (PROBITION) اور سرٹوری (ARTIVPARI) کی ماہیت کے رٹ شامل ہیں۔

دفعہ ۲۲۶ (۱) ہائی کورٹ کو دفعہ ۳۲ میں دی ہوئی کسی بات کے باوجود۔ اپنے علاقائی اختیار سماعت میں کسی شخص یا مفذد پر جس میں مناسب صورتوں میں حکومت بھی شامل ہے کسی بنیادی حق کو نافذ کرنے یا دیگر غرض کے لیے ہدایات۔ احکام یا رٹ جاری کرنے کا اختیار ہے۔ یہاں بھی رٹ میں اس ماہیت کی رٹیں شامل ہیں جن کا ذکر اوپر کیا گیا ہے۔ اگرچہ دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ بہت کشادہ الفاظ میں وضع کی گئی ہیں پھر بھی سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ اختطائی عمل پر نظر ثانی کرنے میں انگلینڈ کے قانون ہی استحقاق رٹ پر اطلاق رکھنے والے کشادہ اصولوں کو بغیر اس قانون کے تکنیکی پہلو کو شامل کیے ہوئے مد نظر رکھنا چاہیے۔ اس کا نتیجہ یہ ہے کہ ہند میں رٹ کے اختیار سماعت کی دہی وسعت ہے جو انگلینڈ میں ہے مگر یہاں عدالتوں کو زیادہ اختیار تیزی ان معاملات میں حاصل ہے جہاں اس کے استعمال کرنے کی ضرورت ہو۔ وہ صرف رٹ ہی جاری نہیں کر سکتیں بلکہ معاملہ کے



حالات کے لحاظ سے مناسب دادرسی دینے کی غرض سے ہدایات اور احکام بھی جاری کر سکتی ہیں۔ اور حکم امتناعی اور اعلان بھی جاری کر سکتی ہیں وہ رٹ کی غرض کو محض اس بنا پر منظور نہیں کرتیں کہ مناسب دادرسی نہیں مانگی گئی ہے۔ معمول یہ ہو گیا ہے کہ رٹ کی غرض میں کوئی مخصوص دادرسی نہیں مانگی جاتی ہے بلکہ کسی بھی مناسب ہدایت یا حکم کی استدعا کردی جاتی ہے۔ حکماء کے لئے وقت بھی ضروری نہیں کہ عدالت کسی مدت کا نام لے کر سے بلکہ مناسب حکم اور مناسب ہدایت کر دیتی ہے۔ دفعہ ۳۲ بنیادی حقوق کے نفاذ کے لیے جلد اور سرسری دادرسی دینے کی تجویز کرتی ہے۔ کوئی شخص جس کو انتظامی عمل کے خلاف بنیادی حقوق میں مداخلت کی بنا پر شکایت کرنی ہو۔ بجائے عام طریقہ سے مختلف عدالتوں میں تاخیری کارروائیوں میں پڑے ہوئے رہے اور است سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ میں اپنے حق کا نفاذ کیا جاسکتا ہے۔ سپریم کورٹ اس طور سے بنیادی حقوق کا محافظ اور ضامن ہے۔

دفعہ ۳۲ خود ہی ایک بنیادی حق ہے لہذا اس میں کمزوری یا تخفیف نہیں پیدا کی جاسکتی۔ اگر کسی قانون نے کسی انتظامی عمل کو قطعی بھی قرار دے دیا ہو تب بھی اس حق کا استعمال کیا جاسکتا ہے یہ امر ایک یا دو معاملات کا حوالہ دے کر خارج کیا جاسکتا ہے۔

انسدادی نظر بندی ایکٹ ۱۹۵۰ کی دفعہ ۱۴ تجویز کرتی ہے کہ نظر بند شخص نظر بندی کے متعلق اس کو دیے ہوئے وجوہ کا کسی عدالت میں انکشاف نہ کرے گا اور نہ اس پر مقدمہ چلایا جائے گا اگرچہ اس کو سپریم کورٹ کے سامنے دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ کی درخواست دینے کے حق سے محروم نہیں کیا گیا تھا مگر وجوہ کو پروردہ راز میں رکھنے سے یہ حق خیالی اور فرضی ہو گیا کیوں کہ جب تک عدالت ان وجوہ پر غور نہ کرے وہ رائے نہیں قائم کر سکتی کہ آیا کسی حق میں مداخلت کی گئی یا نہیں۔ لہذا وہ تجویز باطل اور خلافت دستور قرار دی گئی۔ بدیم چندر بنام ایکسٹرنل سیکرٹری میں سپریم کورٹ نے خود اپنے ایک قاعدہ کو جس کی رو سے رٹ کی غرض دینے کے پہلے ضمانت دینا ضروری تھا ناقص قرار دیا کیوں کہ اس کی وجہ سے کسی شخص کے اپنے بنیادی حقوق کے ادا کرنے میں مزاحمت ہوتی تھی۔ دفعہ ۳۲ کے

متعلق ایک دلچسپ مسئلہ انیسویں یوز سپر ہنام ہندوئین میں پیدا ہوا پارلیمنٹ نے پیشہ و  
صافین ایکٹ ۱۹۶۵ء وضع کیا جس میں پیشہ ور صحافیوں کی اجرت کی شرح کو معین کرنے  
کی غرض سے ایک اجرت پور ڈاکم کرنے کی تجویز تھی۔ اس میں کوئی ایسی تجویز نہ تھی جس کی  
رو سے پور ڈک اپنے فیصلے کے وجوہ ظاہر کرنے ہوں۔ اس کے برخلاف اس بنا پر اعتراض  
کیا گیا کہ وجوہ نہ ظاہر کرنے کی تجویز سے عرضی گزار کا سپریم کورٹ میں جانے کا حق ختم ہو  
گیا کیوں کہ بغیر وجوہ پر غور کیے ہوئے عدالت پور ڈک کے فیصلہ کے جواز پر فیصلہ نہیں دے  
سکتی تھی۔ اس عذر کو نامنفور کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ وہ تجویز ناجائز ہوتی اگر اس  
میں وجوہ ظاہر کرنے کی ممانعت کر دی جاتی۔ کیوں کہ ایسی کوئی تجویز نہ تھی وجوہ کا ظاہر  
کرنا پور ڈک کے اختیار جمیزی پر مبنی تھا لہذا کسی طرح بھی دفعہ ۳۲ کی خلاف ورزی نہیں ہوئی۔  
دفعہ ۳۲ کا دیگر اہم پہلو یہ ہے کہ اس سے اسی وقت کام لیا جاسکتا ہے جب کسی  
انتخابی عمل کا کسی بنیادی حق سے تضاد ہو۔ دفعہ ۳۲ کے تحت دی ہوئی عرضی پر  
عدالت مجوز بنیادی حقوق کے کسی دیگر اثر پر غور نہ کرے گی۔

لہذا آمدنی ٹیکس کے محض ناجائز طور سے وصول کیے جانے کے خلاف دفعہ ۳۲ کے تحت  
عرضی نہیں دی جاسکتی کیوں کہ وہ معاملہ دستور کی دفعہ ۲۶ کے تحت آتا ہے جو بنیادی  
حق نہیں ہے لیکن اگر غیر قانونی طور سے حائد کیا ہوا ٹیکس بنیادی حقوق کی خلاف ورزی  
کرتا ہو تو دفعہ ۳۲ کے تحت دائری ٹیکس ٹریبل ہو سکتی ہے۔

ٹائٹا آئرن اور اسٹیل کمپنی بنام ایس کے سرکار میں کمپنی نے مرکزی بکری ٹیکس کے  
تحت بکری ٹیکس ریاست بہار کو ادا کر دیا۔ مغربی بنگال کی حکومت نے بھی اسی ایکٹ  
کے تحت اس مال کی بکری پر ٹیکس لگانا چاہا۔ ایسی صورت میں دفعہ ۳۲ کے تحت عرضی  
کو سپریم کورٹ نے قبول کر لیا۔ کیوں کہ زیر غور ایکٹ زمین ریاست بکریوں پر صرف ایک  
ٹیکس ادا کرنے کی ذمہ داری عائد کرتا تھا کمپنی ایک بار مرکزی حکومت کی جانب سے بہار  
ریاست کو ٹیکس ادا کر چکی تھی لہذا دوبارہ ٹیکس کو وصول کرنے کی ممکن عرضی گزار کے

دستور کی دفعہ ۱۹ (د) سے دیے ہوئے تجارت اور بیوپار کے حق کی خلاف ورزی کرتی تھی۔

اس سوال سے کہ آیا کسی انتظامی عمل سے کسی بنیادی حق کی خلاف ورزی ہوئی یا نہیں اور آیا دفعہ ۳۲ کے تحت عرضی دی جاسکتی ہے یا نہیں اہم تنقیحات پیدا ہوتی ہیں اس موضوع پر ایک خاص معاملہ انجم بھائی بنام ریاست پونہ کے دفعہ ۳۲ کے تحت اس بنا پر رٹ دائر کی گئی کہ ایک بکری ٹیکس افسر نے قانون کی غلط تعبیر کر کے عرضی گزار ٹیکس عائد کر دیا۔ لہذا اس کے بنیادی حق کی خلاف ورزی ہوئی۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ متعلقہ افسر نے اپنے دائرہ اختیار میں رہتے ہوئے تشخیص کا حکم جاری کیا تھا لہذا دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ محض اس بنا پر دائر نہیں کی جاسکتی کہ اس افسر نے قانون کی غلط تعبیر کی تھی حالانکہ یہ بھی کہا کہ وہ کسی بنیادی حق کی خلاف ورزی کرنے والے بظاہر جماعتی جماعت کے صادر کیے ہوئے حکم کو رد کر سکتی ہے اگر وہ کسی باطل قانون کے تحت یا بغیر کسی اختیار کے عمل کرے یا اگر وہ کسی طرہ متعلقہ امر پر غلطی کر کے غلط طور سے اختیار سماعت حاصل کرے۔ یا اگر ٹریبونل قدرتی انصاف کے اصولوں پر نہ عمل کرے یا اگر وہ زیر طور ایکٹ میں غلطی طور سے اختیار کیے جانے والے طریقہ کار کو اختیار کرنے سے باز رہے لیکن بظاہر جماعتی جماعت کی قانون کے متعلق غلطی دفعہ ۳۲ کے تحت درست نہیں کی جاسکتی ہے۔ اس نظریہ پر بہت رائے زنی کی گئی ہے کیوں کہ اس نے دفعہ ۳۲ کی تاثیر کو کم کر دیا۔ عام طور سے جیسا کہ آگے بیان کیا جائے گا بظاہر جماعتی جماعت کی قانونی غلطی کو سپریم کورٹ دفعہ ۳۲ کے تحت درست کر سکتا ہے لہذا یہ امر سمجھ میں مشکل سے آتا ہے کہ قانون کی غلط تعبیر کی بنا پر جب کہ بنیادی حق کی خلاف ورزی کا بھی سوال پیدا ہوتا ہو عدالت نے داد رسی دینے سے کیوں انکار کر دیا۔ شاید عدالت اس حکم کو منسوخ کر دیتی اگر وہ بجائے بظاہر جماعتی کے انتظامی ماہیت کا ہوتا بظاہر جماعتی جماعتوں کی طرف امتیاز کی تشریح شاید اس نظریہ سے کی جاسکتی ہے کہ عدالتوں کے صادر کیے ہوئے حکم بنیادی حقوق میں خلاف ورزی نہیں کرتے۔ مگر عدالت کی مثال بظاہر عدالت پر حائد نہیں ہوتی کیوں کہ بظاہر جماعتی

جماعت انتظامیہ کے افسران پر مشتمل ہوتی ہے نہ کہ جموں پر۔ قانون کو غلط تعبیر کر کے عائد کیا ہوا ٹیکس دستور کی دفعہ ۲۶۵ کی خلاف ورزی کرنے والا اور بغیر اختیار کے عائد کیا ہوا دستور ہو سکتا ہے۔ اجم بھائی کے معاملہ میں صرف یہ سوال زیر غور تھا کہ آیا ناجائز طور سے عائد کیے ہوئے ٹیکس کو برقرار رکھا جائے تاکہ وہ بنیادی حق کی خلاف ورزی نہ کرتا ہے۔ حالات پر اس نظریہ سے غور کرنے کے بجائے عدالت عدالتوں کی ماہیت کی انجمن میں پڑ گئی۔ جو اس معاملہ کے واقعات اور حالات سے غیر متعلق تھا۔ اس فیصلہ سے قانون کی محض غلط تعبیر اور ایسی غلطی کے درمیان جو اختیار سماعت کے متعلق ہو سمجھ میں نہ آنے والا امتیاز پیدا کر دیا۔ جب دوسری قسم کی غلطی کو عدالت دفعہ ۳۲ کے تحت درست کر سکتی ہے پہلی قسم کی غلطی کی اس طرح درست نہیں کی جاسکتی۔ اس فیصلہ نے عدالتی نظریاتی کے قانون کو غیر ضروری طور سے پیچیدہ کر دیا۔ شاید اجم سنگھ کے معاملہ میں فیصلہ دینے وقت عدالت کے دماغ میں دفعہ ۳۲ کے تحت دائرہ کی ہوئی رٹوں کی کثیر تعداد تھی جس میں عدالت تخفیف کرنا چاہتی تھی۔ مگر یہ امر دادرسی دینے کی غرض سے عدالت کو متاثر نہیں کر سکتا کیونکہ بین قانونی غلطی کی بنا پر ہائی کورٹ میں دفعہ ۲۲ کے تحت رٹ دائر کی جاسکتی ہے اور اس کے خارج ہونے کے بعد وہ معاملہ سپریم کورٹ میں اپیل کے ذریعہ آ سکتا ہے لہذا ان تمام وجوہ سے اجم سنگھ کے معاملہ میں فیصلہ قانون کے معمول کے خلاف معلوم ہوتا ہے۔

دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائی کورٹ کے رٹ کے اختیار کے تحت دادرسی نہ صرف بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کی بنا پر بلکہ کسی دیگر غرض کے لیے بھی مل سکتی ہے۔ الفاظ کسی دیگر غرض بہت معنی خیز اور اہم ہیں اور دفعہ ۳۲ کا دفعہ ۲۲۶ سے امتیاز کرنے کے لیے معیار قائم کرتے ہیں۔ لہذا رٹ کے معاملہ میں ہائی کورٹ کا اختیار سماعت سپریم کورٹ کے اختیار سماعت سے زیادہ وسیع ہے۔ کیوں کہ ہائی کورٹ نیپلی حقوق کی خلاف ورزی کے علاوہ دیگر بنا پر بھی دادرسی دے سکتا ہے مثلاً: وہ کسی قانون کی خلاف ورزی پر دادرسی دے سکتا ہے جب کہ سپریم کورٹ صرف بنیادی حقوق کی خلاف ورزی پر ہی رٹ قبول کر سکتا ہے لہذا اجم سنگھ کا معاملہ اگر ہائی کورٹ میں پیش کیا گیا تھا تو قبول کر لیا گیا ہوتا۔

دفعات ۱۳۲ اور ۲۲۶ کے باہم توازن کے متعلق اس پر توجہ رکھی جائے کہ سپریم کورٹ

کا اختیار سماعت دفعہ ۲۲۶ سے آزاد ہے اور اس لیے اس کی کوئی تخفیف بھی نہیں ہوتی لیکن اگر کوئی شخص بنیادی حقوق کی خلاف ورزی کی بنا پر پہلے ہائیکورٹ جائے تو وہ اس رٹ کے خارج ہو جانے کے بعد رٹ سپریم کورٹ میں نہیں دائر کر سکتا مگر سپریم کورٹ میں اپیل دائر کر سکتا ہے۔ اس معاملہ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ ماتیل کا اصول قائم کر دیا ہے۔

اپنے وسعت اختیار کی وجہ سے دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائی کورٹ انتظامی عمل پر قابو رکھنے کے لیے اختیار کا ایک مخزن ہے لہذا سالانہ سیکڑوں ریس دائر ہوتی رہتی ہیں۔ یہ ایک اہم پہلو ہے اگرچہ موجودہ زمانہ کے انتظامی دور میں قانون سازی کے انتظامی اختیار کو عدالتی قابو سے بری رکھنے کے لیے آسانی سے رغبت دی جاسکتی ہے لیکن پھر بھی یہ دفعات انتظامی عمل کے خلاف دادرسی حاصل کرنے کے لیے کام میں لائی جاسکتی ہیں۔ اس نقطہ نظر سے ہند میں عدالتی نظرتانی کی بنیاد بہ نسبت انگلینڈ کے زیادہ مستحکم ہے کیوں کہ یہاں عدالتی نظرتانی کے متعلق دستور کی تجاویز قانون سازی کی رو سے بری ہیں جب کہ انگلینڈ میں ایسا نہیں ہے۔ وہاں رٹ کے اختیار کی ضابطہ بندی اور اس کی تخفیف قانون سازی کر سکتی ہے۔ مثلاً دفعہ ۲۱۷ (۳) ہائیکورٹ کے کسی جج کی عمر کے متعلق مدد کی فیصلہ کو قطعی بناتی ہے لیکن سپریم کورٹ نے ہینڈ بنام منتر میں فیصلہ دیا ہے کہ عدالت کو مناسب حالات میں مدد کے حکم کو منسوخ کرنے کا اختیار ہے اگر یہ معلوم ہو کہ فیصلہ غیر متعلقہ واقعات کی بنا پر یا بغیر قدرتی انصاف کے اصولوں پر عمل کیے ہوئے یا بغیر کسی شہادت کے دیا گیا ہے۔ قانون سازی اکثر انتظامی عمل کو عدالتی نظرتانی سے متبرار رکھنے کی قانونی تجاویز کرتی ہے۔ مگر عدالت ایسے قانون کی بہت سختی سے تعبیر کرتی ہیں اور دستور کی دفعہ ۲۲۳ کی "غرض" اور تجاویز اختیار کے اصولوں کے تعبیر کرنے میں استعمال کرتی ہیں۔

## جملہ دادرسی کے ذریعہ کو استعمال کر کے ختم کرنا

چونکہ ہائی کورٹ کو دفعہ ۲۲۶ کے تحت غیر معمولی اختیار سماعت دیا گیا ہے کسی

متبادل دادرسی کا دست یاب ہو سکتا اس اختیار کو نہ استعمال کی ایک وجہ ہو سکتی ہے لیکن سپریم کورٹ کے دفعہ ۳۲ کے تحت اختیار سماعت کو نہ استعمال کرنے کی یہ کوئی وجہ نہیں ہو سکتی کیوں کہ دفعہ ۳۱ خود ایک بنیادی حق عطا کرتی ہے اگر سپریم کورٹ کو معلوم ہو کہ کسی بنیادی حق کی خلاف ورزی ہوئی ہے تو عرضی گزار کو دادرسی دینا اس کا فرض ہو جاتا ہے اور اس امر کے ثابت کرنے کی صورت نہیں ہے کہ کوئی دیگر دادرسی نہیں مل سکتی تھی۔ دفعہ ۲۲۹ کے تحت بھی بنیادی حق کی خلاف ورزی کی صورت میں اسی اصول کا اطلاق ہوتا ہے۔ اس صورت میں بھی متبادل دادرسی کا حاصل ہو سکتا اختیار سماعت کے نہ استعمال کی وجہ نہیں ہو سکتی۔ مگر ایسا اس وقت نہیں ہو تا جب بنیادی حق کی خلاف ورزی نہ ہوئی ہو اور ایسی صورت میں ہائی کورٹ رٹ کے تحت دادرسی دینے سے انکار کر سکتا ہے اگر متبادل دادرسی کسی دیگر جگہ سے حاصل کی جا سکتی ہو۔

موٹر گاڑی ایکٹ میں پرمٹ دینے۔ اس کے دینے سے انکار کرنے اور ان امور کی ضابطہ بندی کرنے اور ریج رسیدہ شخص کو دادرسی دینے کی واضح اسکیم قائم کر دی گئی ہے۔ لہذا متعلقہ شخص کو بجائے دفعہ ۲۲۹ کے تحت پہلے ہائی کورٹ میں جانے ان ذرائع کو استعمال کرنا چاہیے۔

اسی طرح پروفلاچندر بنام آئیل انڈیا لمیٹڈ میں عرضی نام منظور کر دی گئی۔ صنعتی نزاعات ایکٹ کے تحت متبادل قانونی دادرسی مل سکتی تھی۔ عام اصول یہ ہے کہ جب کسی ایکٹ میں دادرسی حاصل کرنے کا کوئی طریقہ تجویز کر دیا گیا ہو تو ہائی کورٹ کو اپنے اختیار کے استعمال کو اس طریقہ کو بیکار کرنے کے لیے نہیں استعمال کرنا چاہیے۔ مگر یہ کوئی مطلق قاعدہ نہیں ہے کیوں کہ ہائی کورٹ کا اختیار استعمال کرنا ہر معاملہ کے واقعات اور حالات پر منحصر ہوتا ہے۔ متبادل دادرسی کا حاصل ہونا ہائی کورٹ کے اختیار سماعت کو قطعی طور سے خارج نہیں کرتا بلکہ یہ امر اختیار نہ استعمال کرنے کی ایک معمولی وجہ ہو سکتی ہے۔

192-SC-1952-AIR 463-SC-1954-AIR 115-SC-1952-AIR 1694-SC-1962-AIR 882-SC-1957-AIR 9-ASSAM-1971-AIR

اس پر تو جرح کرنا ضروری ہے کہ داد رسی کے جملہ ذریعے استعمال کر کے ختم نہ کرنا قاعدہ پالیسی ہدایت اور اختیار تمیزی کا قاعدہ ہے چوں کہ یہ عدالت کے اختیار تمیزی کا معاملہ ہے اس کی بابت کوئی متعین اور واضح قاعدہ نہیں وضع کیا جاسکتا۔ اس قاعدہ کی وجہ یہ ہے کہ کوئی شخص ایکٹ میں تجویز کیے ہوئے اپیل وغیرہ کے طریقہ کو نظر انداز کر کے بہ راہ راست ہائیکورٹ میں نہ جاسکے مثلاً، اگر کوئی شخص دیگر داد رسی کو اپنے کسی قصور کی وجہ سے نہ کھو دے تو عدالت دفعہ ۲۳۶ کے تحت اس کو داد رسی دے سکتی ہے مگر ایسا اس صورت میں نہیں ہو سکتا جب خود اپنے ہی قصور کی وجہ سے اس نے اپنی داد رسی کھو دی ہو۔ مثال کے طور پر آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت متعلقہ شخص شخصیت شدہ رقم کو ادا کرنے کے بعد ہی مقدمہ بالا سے اپیل کر سکتا ہے۔ مگر وہ اس طریقہ کو بغیر کام میں لائے ہائی کورٹ میں رٹ دائر کر سکتا ہے کیوں کہ وہ طریقہ بہت دشواری پیدا کرتا ہے۔ اسی طرح بھری کسٹ ایکٹ کے تحت متعلقہ معاملہ میں بھی قرار پایا ہے۔

مزید یہ کہ متبادل داد رسی کا میل سکنا مانع نہیں ہوگا اگر وہ محض خیالی ہو یعنی اگر کوئی مقتدر اپنے مقتدر بالاک کی ہدایت پر حکم صادر کرے تو ایسی صورت میں اپیل کرنا یکبارہ ہوتا ہے یا جب متبادل داد رسی حاصل کرنے میں بہت تاخیر ہو سکتی ہے۔ اس متبادل داد رسی کے قاعدہ کے مسئلہ و تسلیم شدہ مستثنیات بھی ہیں جو حسب ذیل ہیں مقتدر کا قدرتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی کرنا مقتدر کا کسی باطل ایکٹ یا قواعد کے تحت عمل کرنا۔ غیر قانونی طور سے تشکیل دیا ہوا مقتدر۔ مقتدر کے عمل کا تین طور سے غلط ہونا یا اس سے اختیار سماعت کا متاثر ہونا۔ مقتدر کا من مانی طور سے بغیر قانونی امتحان کے عمل کرنا۔ آخری تین صورتوں میں کوئی اختلاف رائے نہیں معلوم ہوتا۔

۱۔ AIR-1966-SC-142-AIR-1966-SC-197

۲۔ AIR-1968-SC-3-AIR-1961-SC-1504

۳۔ AIR-1961-SC-1619-AIR-1952-PAR-144

۴۔ AIR-1961-SC-1506

۵۔ AIR-1967-SC-1401

## غفلت

ہائی کورٹ اپنے اختیار سماعت کا دفعہ ۲۲۶ کے تحت استعمال نہیں کرے گا اور متعلقہ شخص غفلت کا مرتکب ہو یا اس نے رٹ دائر کرنے میں غیر واجب تاخیر کی ہو۔ ایک شخص کو دائر سی حاصل کرنے میں مستعدی سے عمل کرنا چاہیے۔ اور رٹ کو زیر اعتراض حکم کے صادر ہونے کے بعد مناسب مدت کے اندر دائر کر دینا چاہیے اگر اس نے اس معاملہ میں غیر واجب تاخیر کی ہو تو وہ دائر سی پانے سے محروم ہو جائے گا۔ مگر مناسب حالات میں ہائیکورٹ تاخیر کو معاف کر سکتی ہے۔ سپریم کورٹ کے نظریہ کے مطابق اگر ہائی کورٹ نے تاخیر کو معاف کر دیا تو سپریم کورٹ اس میں مداخلت نہیں کرے گی اگرچہ معاف کرنے کی وجہ کافی تھی نہ ہو تاخیر کا کس طریقے سے اندازہ لگایا جائے؟ اس موضوع پر سپریم کورٹ کا قول حسب ذیل ہے۔

کوئی معین اور واضح قاعدہ اس بارے میں نہیں قائم کیا جاسکتا کہ ہائیکورٹ کو کب اس شخص کے حق میں اپنے اختیار کو استعمال کرنے سے انکار کر دینا چاہیے جس نے بہت زیادہ تاخیر کے ساتھ ہائیکورٹ میں رٹ کی عرضی دائر کی ہو یا جو دیگر طور سے غفلت کا مرتکب ہوا ہو۔ اس معاملہ کو ہائیکورٹ کے اختیار تیزی پر چھوڑ دینا چاہیے۔ اور ہائیکورٹ کے اختیار تیزی پر چھوڑے گئے دیگر معاملات کی طرح اس معاملہ پر ہائیکورٹ کو منصفانہ اور معقول طور سے اپنا اختیار تیزی استعمال کرنا چاہیے۔

صرف چند ماہ کی ایسی تاخیر جس کے لیے کوئی وجہ نہ ہو کسی شخص کے معاملہ کو خارج کرنے کے لیے کافی ہوتی ہے۔ عدالتوں کو ان معاملات میں رعایت نہ کرنی چاہیے جہاں بنیادی حق کا سوال پیدا ہوتا ہو یا جہاں زیر اعتراض حکم تین طور سے غلط ہو یا بغیر اختیار سماعت کے صادر کیا گیا ہو۔ عدالتیں اب کچھ اس نظریہ کی طرف جھکتی معلوم ہوتی ہیں کہ تاخیر کا اندازہ اس مباد



کے ذریعہ کیا جائے جو میعاد ایکٹ کے تحت اسی قسم کی نالاش کے لیے مقرر کی گئی ہو۔ اس موضوع پر ایک خاص نظریہ مدعیہ پرنٹیش بنام بھائی لال ہے۔ جب ہائیکورٹ نے ایک ٹیکس کے قانون کو خلاف دستور قرار دے دیا تو متعدد اشخاص نے ادا کیے ہوئے ٹیکس کی واپسی کے لیے ہائی کورٹ میں عرضیاں دیں۔ ان میں سے چند میعاد ایکٹ سے مقررہ میعاد کے اندر دی گئیں اور چند بیرون میعاد تھیں۔ پہلے زمرہ کی عرضیوں کو میعاد کے اندر اور دوسرے زمرہ کی عرضیوں کو بیرون میعاد قرار دیتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا۔

”عدالت تاخیر کو غیر مناسب خیال کر سکتی ہے اگر وہ اسی قسم کے معاملہ کی بابت میعاد ایکٹ سے مقررہ میعاد سے کم بھی ہو۔ مگر جہاں اس میعاد سے زیادہ تاخیر کی گئی ہو وہاں اس تاخیر کو غیر مناسب قرار دینا ہمیشہ بجا ہو گا۔“

اس اصول کا اطلاق کئی معاملات پر کیا گیا ہے۔ سر جج چندر بنام ہند میں ایک میونسپلیٹی کو معطل کرنے کی بابت منتظم کے صادر کیے ہوئے حکم کے خلاف رٹ دائر کی گئی تھی۔ ورث غفلت کی بنا پر نارنگ کر دی گئی میعاد ایکٹ کے تحت ایسے حکم پر اعتراض کرنے کے لیے سادھوچ سال ہے۔ رٹ اس سید کو گزر جانے کے بعد دائر کی گئی تھی بھائی لال کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے اصول کا اطلاق ہائیکورٹ اس معاملہ پر بھی کیا۔ درگاہ پر شاد بنام چیف کنسٹبل میں سپریم کورٹ نے ایک سابقہ معاملہ کے فیصلہ کے چند جملوں کو دہرایا۔

”اس میں کوئی شک نہیں کہ اگر یہ ظاہر کر دیا جائے کہ کوئی فریق واقعی وہی دادرسی حاصل کرنا چاہتا ہے جو رٹ دائر کرنے وقت قانون میعاد کے تحت بیرون میعاد ہو گئی تھی تو ایسی رٹ پر ہائی کورٹ دادرسی دینے سے انکار کر دے گا۔“

میعاد ایکٹ انتہائی حد مقرر کرتا ہے مگر دادرسی دینے سے انکار کیا جاسکتا ہے اگرچہ رٹ اس میعاد کے اندر ہی دائر کی گئی ہو۔ کامنی کمار بنام مغربی بنگال میں ایک سرکاری ملازم کی برطرفی کے خلاف دفعہ ۲۲۹ کے تحت تین سال کے اندر جو ایسی نالاش کے لیے

مقررہ میعاد ہے دائر کی ہوئی رٹ غفلت کی بنا پر خارج کر دی گئی۔ سپریم کورٹ نے کہا:-

”ایسے معاملات میں ہمیشہ یہ سوال پیدا ہوتا ہے کہ آیا دستور کی دفعہ ۲۲۶ کے تحت عام طور سے نالٹش کے ذریعہ دادرسی سے زیادہ منصفانہ اور بجا طور سے دادرسی دی جاسکتی ہے۔

بھائی لال کے معاملہ کا اس معاملہ سے امتیاز کرتے ہوئے عدالت نے کہا:-  
”وہ صورت جہاں کسی باطل قانون کے تحت ٹیکس عائد کیا گیا ہو ایسی صورت سے مختلف ہے جہاں کسی حکم کو باطل قرار دینے کے لیے عدالت کو اہم نزعی و اقاعی مسائل پر فیصلہ دینا ہوتا ہے۔

ہر طرف کے معاملہ میں ہائی کورٹ زیادہ سے زیادہ یہ کر سکتا ہے کہ حکم کو باطل قرار دے کر مقتدران کو نئی کارروائی کرنے کے لیے آزاد چھوڑ دے۔

ہائیکورٹ کے ایک معاملہ میں غلطی سے ادا کی ہوئی ٹیکس کی رقم کی واپسی کے لیے رٹ جو اس بنا پر دائر کی گئی تھی کہ ایک سابقہ معاملہ میں عدالت نے ٹیکس کے قانون کی عرضی گزار کے حق میں تعبیر کی تھی خارج کر دی گئی۔ اس معاملہ کا بھائی لال کے معاملہ سے امتیاز کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ وہ صورت جہاں ٹیکس کی واپسی کا مطالبہ قانون کے باطل ہونے کی بنا پر کیا جائے اس صورت سے مختلف ہے جہاں تشخیص کنندہ افسر کی قانون کی غلط تعبیر کی وجہ سے ٹیکس وصول کیا گیا ہو اور اس غلطی کا بعد میں عدالت کے فیصلہ کے ذریعہ انکشاف ہوا ہو۔ ایسی صورت میں ہائیکورٹ نے چھ ماہ کی مدت کورٹ دائر کرنے میں مناسب خیال کیا۔

مختلف غفلت کا سوال اس وقت بھی پیدا ہوتا ہے جب کوئی شخص اپنے بنیادی حق کا نفاذ دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت کرنا چاہے۔ تیلوک چند موتی لال بنام ایچ ڈی منشی میں دفعہ ۲۲ کے تحت رٹ واپسی رقم کے لیے دائر کی گئی تھی۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا وہی تین سال کی انتہائی میعاد کا جو میعاد ایکٹ سے مقرر کی گئی ہے رٹ کے معاملہ پر بھی اطلاق کرنا چاہیے۔ اس معاملہ میں رٹ قانون کو باطل قرار دینے والے فیصلہ سے

تین سال کے اندر مگر ٹیکس کی ادائیگی کی تاریخ سے تین سال گزر جانے کے بعد دائر کی گئی تھی سپریم کورٹ نے کثرت رائے کے فیصلہ سے اس رٹ کو خارج کر دیا۔ بیچ کے پانچوں ججوں نے متحدہ علیحدہ فیصلہ دیے۔ جسٹس باچاؤ اور جسٹس منتر کی رائے کے مطابق تاخیر کا معیار رد ہی ہونا چاہیے جو دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہے مگر ان دونوں ججوں نے واقعات پر یہ فیصلہ دیا کہ ادائیگی غلطی سے نہیں کی گئی تھی بلکہ رقم جبراً وصول کی گئی تھی لہذا میعاد کا شمار ادائیگی کی تاریخ سے کرنا چاہیے۔ نہ کہ فیصلہ کی تاریخ سے لہذا اس وجہ سے رٹ خارج کر دی۔ جسٹس ہدایت اللہ بیگز میعاد کی مدت پر رائے ظاہر کیے ہوئے رٹ کو خارج کرنے پر راضی ہو گئے کیوں کہ اس کو دائر کرنے میں تاخیر کی کوئی معقول وجہ نہ تھی۔ جسٹس سیکری کا یہ نظریہ معلوم ہوتا تھا کہ رٹ کو قبول کرنے کے لیے عام طور سے ایک سال کی مدت ہونی چاہیے۔ وورٹ کو منظور کرنے کی موافقت میں نئے کیوں کر ان کی رائے میں ادائیگی قانونی غلطی کی وجہ سے کی گئی تھی اور عرضی گزار غلطی کے انکشاف کے چھ ماہ کے اندر عدالت کے سامنے آ گیا تھا۔

جسٹس بگڈے اس اتہا تک گئے کہ غفلت کے اصول کا اطلاق دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ کے معاملہ پر نہیں کرنا چاہیے۔ ان کی رائے کے مطابق سپریم کورٹ کے دفعہ ۳۲ کے تحت اختیارات ہائیکورٹ کے دفعہ ۲۲۶ کے تحت اختیارات سے مختلف ہیں جب کہ ہائیکورٹ کے اختیارات اختیار تیزی کی نوعیت کے ہیں۔ سپریم کورٹ کے اختیارات اس ماہیت کے نہیں ہیں۔ اور ہر شخص کو جس کے بنیادی حق میں مداخلت کی گئی ہو سپریم کورٹ میں آنے کا حق حاصل ہے۔ لیکن انہوں نے صرف اس ہی بنا پر اپنے فیصلہ کو منحصر نہیں کیا۔ یہ فرق کرتے ہوئے بھی کہ میعاد کا معیار رد ہی ہے جو دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہے عرضی گزار دائر کی پانے کا مستحق ہے کیوں کہ وہ قانونی غلطی کے انکشاف کے بعد جلد ہی عدالت میں آ گیا تھا۔ اس نظریہ سے کہ عام میعاد کا اطلاق دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ کے معاملات پر بھی کرنا چاہیے متعدد اہم سوالات پیدا ہوتے ہیں۔ دفعہ ۳۲ بنیادی حق ہے لہذا عام قانون سے عام کی ہوئی میعاد کا اس پر اطلاق کر کے عدالتوں کو اس حق میں تخفیف نہیں کرنی چاہیے۔ چیف جسٹس ہدایت اللہ کا نظریہ نہایت ہی معقول معلوم ہوتا ہے عدالتوں کو دفعہ ۳۲ کے تحت میعاد ایکٹ کا حوالہ دے کر اپنے دروازوں کو مشین کی طرح بند نہیں کر لینا چاہیے۔

دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے تحت ہمای کی ہوئی دادرسیاں دستوری ماہیت کی ہیں جن کا مقصد قانون سازی اور عملیہ دونوں کے عمل سے فرد کے حق کا تحفظ کرنا ہے۔ لہذا رٹ کی عسر و غریب کو قبول کرنے کے لیے عدالتوں کو اپنے نظریہ میں لوچ پیدا کرنا چاہیے ان کو صرف یہ دیکھنا چاہیے کہ آیا عرضی گزار غفلت کا تصور دار ہے یا نہیں۔ اگر تاخیر کی معقول وجہ ہو تو رٹ کو قبول کر لینا چاہیے خواہ وہ عام میعاد کے اندر یا اس کے گزر جانے کے بعد دائر کی گئی ہو۔ اور اگر تاخیر کی کوئی معقول وجہ نہ دی جائے تو رٹ کی درخواست خارج کی جاسکتی ہے اگرچہ وہ میعاد ایکٹ کے تحت معقولہ میعاد کے اندر ہی دائر کی گئی ہو۔ مناسب وجہ ظاہر کرنے کا ہر صورت میں سوال پیدا ہوگا۔

## متوقعانہ دادرسی۔ استقراری احکام

دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ میں الفاظ رٹ۔ احکام اور ہدایات کو کسی طور سے محدود نہیں کیا گیا ہے۔ ان اختیارات کی وسعت کی وجہ سے عدالتوں نے خود اپنے اوپر چند پابندیاں قائم کر لی ہیں۔ ایک پابندی یہ ہے کہ عدالت کسی عرض کو محض متوقعانہ مسائل پر فیصلہ دینے کے لیے قبول نہ کرے گی۔ دستور کی ان تبادیلات کے تحت کوئی عرضی نہیں دی جاسکتی جب تک کہ عرض گزار کو کوئی مضرت نہ پہنچی ہو یا کسی قریبی ضرر کا خطرہ نہ ہو۔ عرضی گزار عدالت میں صرف کسی مضرت کے سدھار کے لیے آ سکتا ہے عدالتیں محض ہمتی رائے دینے کے عمل میں یا کسی قانون کے جواز یا عدم جواز کے متعلق اعلان کرنے کے عمل میں نہیں پڑی ہیں جب تک کوئی واقعی مضرت نہ پہنچی ہو یا کوئی ترمیم نہ پیدا ہوئی ہو۔ ایسے عمل میں عدالتوں کو دشواری یہ ہوتی ہے کہ ان کے سامنے واقعات یا قابل انفصال عدالت نفاذی امور کے نہ ہوتے ہوئے ان کو اپنے فیصلوں پر پورا اٹھانہیں ہوتا۔

ادھر ذکر کیے ہوئے اصول کو واضح کرنے کے لیے ایک یلوشائیں دی جاسکتی ہیں شیو شکر بنام ایم۔ پی۔ ریاستی حکومت میں عرضی گزار نے۔ سی۔ پی۔ برابر مانعت شرب نوشی ایکٹ ۱۹۳۸ کے جواز پر اعتراض کیا۔ اسی ایکٹ نے دیسی شراب میں ایک خاص ضلع میں درآمد کی اور اس کے بنانے ذخیرہ کرنے اور کبھی کی ممانعت کر دی تھی۔ مگر دیسی شراب کی درآمد کی پر مٹ جاری کرنے کے تاہم اجازت دے دی تھی۔ عرضی گزار صرف دیسی شراب کا تعین کرتا تھا اس نے کبھی دیسی شراب کے پر مٹ کے لیے درخواست نہیں دی

تھی نہ اس ایکٹ کی کسی تجویز کی خلاف ورزی کی بنا پر اس پر کسی کوئی مقدمہ چلایا گیا تھا۔  
 منڈامس HONDAMUS کو جاری کرنے سے انکار کرتے ہوئے عدالت نے کہا:۔  
 ”عرضی گزار نے اس ایکٹ کے تحت کوئی عمل نہیں کیا نہ اس کے لیے مضرت  
 رساں کوئی کارروائی اس کے خلاف ایکٹ کے تحت کی گئی تھی۔ نہ اس نے  
 کوئی مطالبہ کیا نہ اس سے انکار کیا گیا۔ اس ایکٹ کا لغو ذہن شکل میں  
 وہ ہے اس کے خلاف کبھی نہیں کیا گیا۔ اس کا صرف یہ کہنا ہے کہ دیرپا قرض  
 ایکٹ کی وجہ سے وہ اس عمل کو نہیں کر سکتا جو اس کے دماغ میں ہے منڈامس  
 جاری نہیں کیا جا سکتا جب کہ کوئی مطالبہ نہ کیا گیا ہو اور اس سے انکار نہ کیا  
 گیا ہو یا جب تک کسی فعل کے کرنے یا ترک فعل کا حکم نہ دیا گیا ہو کسی عدالت  
 سے یہ توقع نہیں کی جا سکتی کہ وہ ایکٹ کی تمام دفعات اس کے تحت قواعد  
 اور احکام ناموں کے جو از پر طور کرنا شروع کرے یہ معلوم کرنے کے لیے کہ کون  
 دستور کے مطابق اور کون اس کے خلاف ہیں۔

ڈبلیو۔ جی۔ او۔ ایس۔ مرچنٹ ایسوسی ایشن بنام ریاست تھامسٹن میں عرضی گزار نے  
 دستور کی دفعہ ۲۲۶ کے تحت مہاراشٹر خدائی کار بار یوں کے لیے لائسنس کے حکم کو خلاف دستور  
 اور باطل قرار دے جانے کے لیے ریٹ دائر کی۔ ہائیکورٹ نے اس ریٹ کو قبول نہیں کیا کیونکہ  
 اس قانون کی کوئی خلاف ورزی نہیں ہوئی تھی نہ اس حکم کی خلاف ورزی کے خلاف اس پر  
 ریاستی حکومت نے کوئی کارروائی کی تھی۔ عدالت نے طے کیا کہ عرضی گزار اس حکم کی  
 تعمیل کر رہا تھا اور یہ بات نہیں تھی کہ اس کو حکومت کے حکم کی تعمیل کرنا غیر ممکن معلوم  
 ہو رہا تھا۔ عدالت نے کہا کہ عرضی میں دیے گئے تفصیلی بیانات سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ ممکن  
 ہے کہ عرضی گزار کو کچھ دشواریوں کا سامنا کرنا پڑے۔ لیکن عدالت کے اختیار سماعت  
 کے ذریعہ ایسی صلاح نہیں حاصل کی جا سکتی کہ کسی حکم یا لائسنس کی شرائط کی بجا تعبیر  
 سے عرضی گزار کس حق کا مستحق ہے:

لیکن اگر ریاست یہ منشا ظاہر کرے کہ وہ ایکٹ کی تعزیری تھامز کو استعمال کرے گی  
 اگر کوئی شخص ایکٹ کی تھامز کی تعمیل کرنے سے قاصر رہے تو عدالت ریٹ کی عرضی کو قبول  
 کر سکتی ہے۔ ہمت لال بنام ریاست اے۔ بی۔ میں عرضی دینے والوں نے خدایں ملائی

کی انسداد ایکٹ ۱۹۵۴ کے حجاز پر اعتراض کیا جب خدائی انکیٹ نے کبریٰ کے لیے رکھی ہوئی غذا کے نمونے لیے۔ ان کو سرکاری تجربہ ساز کے پاس بھیجا مگر قبل اس کے کہ کوئی کارروائی اس کے خلاف ایکٹ کے تحت کی گئی ہو۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ عرضی قابل قبول نہ تھی کیوں کہ عدالت سے محض خیالی اور فرضی قانونی مسائل پر فیصلہ دینے کی استدعا کی گئی تھی۔ کسی بنیادی حق میں محض مداخلت کا خطرہ کوئی ایسی وجہ نہیں ہے جس کی بنا پر عدالت سے قانونی تجربہ پر فیصلہ دینے کی استدعا کی جائے۔

ان معاملات پر غور کرنے سے معلوم ہو گا کہ آیا کوئی معاملہ قابل فیصلہ یا ناجائز ہے ہر معاملے کے حالات پر منحصر ہوتا ہے۔ عدالت کی رہنمائی اس معاملہ میں کسی شخص کے کسی معاملہ سے متعلقہ ہونے یا اس کے فیصلہ سے اس کے مفاد کے متاثر ہونے سے ہوتی ہے۔ اکثر ایک شخص دو طرفہ دشواری میں پڑ جاتا ہے یعنی اگر وہ اس ناجائز قانون کی تعمیل کرے تو اس کو مفت سنبھائیگی اور اگر وہ اس کی تعمیل نہ کرے تو بھی اس پر مصیبت آ پڑے گی۔ خصوصاً ایسی صورت میں جب قانون نے عدم تعمیل کو تعزیری کر دیا ہو تو عدالتوں کا فرضی قبول کرنے کی طرف زیادہ رجحان ہونا چاہیے اگرچہ کوئی واضح عمل نہ بھی کیا گیا ہو۔

کوچہ کے معاملہ میں ایک قانون مخصوص طور سے کسی شخص کو جائیداد کے متعلق متاثر کرنے کی غرض سے پاس کیا گیا۔ یہ ایسا معاملہ تھا جہاں صرف اس ایکٹ کے پاس کرنے سے ہی ادراس کی تجویز کے تحت ہی کسی شخص کا بنیادی حق متاثر ہونا تھا ایسی صورت میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ متعلقہ شخص فوراً دفعہ ۳۲ اور ۲۲۶ کے تحت عدالت میں جاسکتا ہے اگرچہ اس کے خلاف کوئی واضح عمل نہ بھی کیا گیا ہو اور حکم امتناعی کی داد رسی بھی پاسکتا ہے۔ یہ بھی قرار پایا کہ کوئی داد رسی بطور استقرار نہیں دی جاسکتی اگر رٹ کی مرضی اس بنا پر قابل قبول نہ ہو کہ وہ ایسی جماعت کے خلاف نہیں دائر کی جاسکتی جو قانونی جماعت نہ ہو یا اس کے ذمہ ایکٹ نے کوئی فرائض یا ذمہ داریاں نہ عائد کی ہوں۔ اس طور سے (MONIDA MUS) اور استقرار کی ایک ہی ماہیت ہو جاتی ہے۔

## رٹ کی عرضی کون دے سکتا ہے

عام قاعدہ یہ ہے کہ کوئی شخص جس کے بنیادی حق یا کسی دیگر حق میں مداخلت کی گئی ہو سپریم کورٹ یا ہائیکورٹ کے سامنے اپنے حق کے نفاذ کے لیے عرضی دے سکتا ہے۔ نافذ کیے جانے والے حق کو اس عرضی گزار کا شخص حق ہونا چاہیے۔ شخص حق کا صرف جائیداد سے ہی تعلق نہیں ہوتا بلکہ وہ ٹرسٹی کے مفاد کے متعلق بھی ہو سکتا ہے یہ حقوق مختلف ہوتے ہیں اور ان کا وجود مختلف ماہیت کا ہوتا ہے ایک شخص کو کسی دیگر شخص کے حق کو نافذ کرنا اختیار نہیں ہوتا بجز اس صورت کے جب قانون ایسا کر لے کا اختیار دے جیسے ایس کا پس HABUS CORPUS کی عرضی دیگر شخص بھی قید کیے ہوئے یا حراست میں لیے ہوئے شخص کو قید یا حراست سے نکالنے کے لیے دے سکتا ہے بشرطیکہ وہ شخص بالکل اجنبی نہ ہو یا کسی طرح گواہ وارنٹ GUA WARRANTO کی رٹ میں بھی کوئی شخص کسی سرکاری عہدہ پر کسی تقرر کے خلاف اعتراض کر سکتا ہے اگرچہ اس کے حق میں کوئی مداخلت نہ بھی ہوتی ہو۔

عوامی حقوق کے نفاذ کے لیے ایک شخص کس حد تک رٹ دائر کر سکتا ہے؟ قانون کا عام اصول یہ ہے کہ عوامی حق میں کسی شخص کا مفاد اس کورٹ دائر کرنے کا حجاز کر دینے کے لیے کافی ہوتا ہے بشرطیکہ عوامی حق میں مداخلت سے عوام کے بہ نسبت عرضی گزار کو زیادہ مضرت پہنچی ہو لہذا عرضی گزار کو عوامی مفاد میں عوام سے زیادہ مفاد ہونا چاہیے تاکہ وہ عوام کے مفاد کی نمائندگی کر سکے۔

مندرجہ ذیل انتظام کو اس معاملہ میں رٹ دائر کرنے کا مستحق قرار دیا گیا ہے عام پبلک کے وہ ممبران جن کو کسی دیوتا کی عبادت کرنے کا حق حاصل ہو وہ اشخاص ہیں جن کو اس دیوتا کو نذر کر ہوتی جائیداد کے لیے ٹرسٹی کے تقرر کرنے میں مفاد ہے۔ ایک انتخاب کرنے والا شخص چناؤ کے بجا انصوام میں اور چناؤ فہرستوں کے مرتب کرنے میں مفاد رکھتا ہے باوجودیکہ ذاتی طور سے یا براہ راست وہ اس سے متاثر نہ ہوتا ہو۔ کسی مقام

کے ساکنان جن کی صحت کو فیکٹری سے نکلنے والی بدبو مغز پہنچاتی ہو اس فیکٹری کو اس قریب دھار میں چلانے کے لیے لائسنس کی تجدید کے خلاف اعتراض کر سکتے ہیں۔ اس آرمی کے قریب رہنے والے اشخاص جس پر کوئی عمارت ناجائز طور سے تعمیر کی جا رہی ہو مناد رکھنے والے اشخاص ہیں۔

برخلاف اس کے یہ قرار پایا ہے کہ وہ شخص جو سماجی تعلیم کے تحت پھیلنے میں دلچسپی رکھتا ہو اور اس کی ریاست میں ترقی دینے کا ذمہ دار ہو منڈامس MANDAMUS کی رٹ حکومت کو راجستھان سماجی تعلیم بورڈ ایکٹ کے تحت سماجی بورڈ کی تکمیل دینے کے لیے نہیں دائر کر سکتا ہے اگرچہ اس کو نامزد کیے جانے کی ترقی تھی ہو۔

اسی طرح ایک تجارتی مقابل جس کی وہاں کی مل دوسری وہاں کی مل کے قریب تھی۔ اہل کو وہاں سے ہٹانے کی بابت رٹ دائر کرنے کا مجاز نہیں تھا کیوں کہ اس کے حاصل شدہ حق میں مداخلت نہیں ہوتی تھی۔

۵۔ بھائی بنام ہند میں رن کچھ کے ایک نزعی علاقہ کے بارے میں ہندو پاکستان کے درمیان اقرار نامہ کے ذریعہ مقرر کیے ہوئے کچھ ٹریبونل کے فیصلہ ثالثی کی رو سے حکومت ہند کے کچھ ہٹے کو پاکستان کو منتقل کر دینے کی تحریک کی گئی تھی۔ چند اشخاص نے سپریم کورٹ میں رٹ دائر کی کہ ہند کو حکومت کو اس علاقہ کو بغیر پارلیمنٹ کی اجازت کے دیے جانے سے روکا جائے ان کی بحث یہ تھی کہ اس علاقہ کو دے دینے سے دفعات ۱۵۱۹ (ب) (۶) میں درج بنیادی حقوق کی خلاف ورزی ہوئی ہے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ان میں سے کوئی اس علاقہ میں واقعی یا ظاہری مناد نہیں رکھتا تھا نہ ان کے پاس اس علاقہ میں کوئی آرمی تھی نہ انہوں نے کبھی وہاں جانے کی کوشش کی تھی۔ صرف ایک مرضی گزار نے اس میں داخل ہونے کی کوشش کی تھی مگر وہ داخل نہ ہو سکا کیوں کہ اس کی اجازت نہیں دی گئی تھی۔ لہذا سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ زیادہ سے زیادہ یہ کہا جاسکتا ہے کہ صرف اس شخص کو اس علاقہ میں سفر کرنے اور سکونت رکھنے کے حق سے محروم کر دینے کے



غلاف شکایت کرنے کا حق تھا اور عرضی دائرہ کرنے کا مستحق تھا۔

پدمنی لال بنام ہند ایکٹ کمیٹی کا انتظام حکومت نے اپنے ہاتھ میں ایک قانون کے تحت لے لیا کیونکہ اس کے دائرہ کیڑوں نے نقصان ہونے کی وجہ سے کمپنی کو بند کر دیا تھا۔ ایک حقہ دار نے جس نے اپنے حقوق کی پوری قیمت ادا کر دی تھی۔ اس قانون پر اس بنا پر اعتراض کیا کہ اس میں معاوضے کی کوئی تجویز نہ تھی۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ ایسا حقہ دار کمپنی کے حق کا نفاذ نہیں کروا سکتا بجز اس حد تک جس تک خود اس کا مفاد متاثر ہوتا ہو۔ اور یہ کہ اس کے کسی حق میں مزاحمت نہیں ہوئی کیوں کہ انتظام لے جانے کے بعد بھی وہ حقہ دار ہر قرار رہا اور منقسمہ پانے کا مستحق رہا لہذا وہ رٹ دائر کرنے کا مجاز نہ تھا۔

درگا داس بنام شولا پورا اسپننگ اور ویز ونگ کمپنی کا معاملہ بھی اسی کمپنی اور اسی قانون کے متعلق تھا۔ اس معاملہ میں ایک ترجیحی حقہ دار نے جس کے حقوق کی وہ فیصلہ قیمت ادا ہو چکی تھی اور باقی ادا نہیں ہوئی تھی اس قانون کے حوالہ پر اپنے اور دیگر حقہ داروں کی طرف سے نمائندہ کی حیثیت سے اعتراض کیا۔ اعتراض اسی بنا پر تھا کہ معاوضہ کی کوئی تجویز نہیں تھی مگر اس معاملہ میں فرق یہ تھا کہ انتظام لے جانے کے بعد ترجیحی حقہ داران سے حیرا دا شدہ رقم کی ادائیگی کا مطالبہ کیا گیا تھا۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ حقہ داران رٹ دائر کرنے کے مجاز تھے۔ کیوں کہ جیسا کہ جسٹس مہاجن نے کہا:-

”مدعی اور دیگر حقہ داران کو اس فرمان سے قربتی اور براہ راست

مضر ت پہنچنے کا خطرہ تھا۔ یہ براہ راست وہ مطلوبہ رقم تھی جس کو ادا کرنی

تھی کیوں کہ اس کی عدم ادائیگی کی وجہ سے ان کے حقوق کی ضبطی کا

خطرہ تھا۔

ترجیحی حقہ داران کو حکومت کے اختیار پر اعتراض کرنے کا اور یہ کہنے کا کہ حکومت ناجائز فرمان کے تحت عمل کر رہی ہے ہر قسم کا حق تھا۔ وہ فرمان کے حوالہ پر اس بنا پر اعتراض کر سکتے تھے کہ وہ ان کے بنیادی حق میں مزاحمت کرتا تھا۔

بینک کے قومیانے کے معاملہ میں ایک بینک کے ڈائریکٹر اور حصہ دار نے ۲۲ تھامپٹن بینکوں کو قومیانے کے قانون پر اعتراض کیا اس بنا پر کہ قومیانے کی وجہ سے ان کی حصوں میں کمی ہوئی رقم کی قیمت میں بہت تخفیف ہوگئی اور اس کا منقسم حاصل کرنے کا حق ختم ہو گیا اور وہ کمپنی کے ذریعہ اپنا کاروبار کرنے سے محروم کر دیئے گئے۔ حکومت کی طرف سے یہ بحث ہوئی کہ وہ اس قانون پر اعتراض کرنے کے مجاز نہ تھے۔ سپریم کورٹ نے حکومت کی بحث کو منظور نہیں کیا۔

اسی طرح بینٹ کولن کمپنی بنام ہند میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اخبار کو شائع کرنے والی کمپنی کے حصہ داروں۔ ایڈیٹروں اور اخبار کے پرنٹرنے والوں کو دفعہ ۱۹۹ (۱) کے تحت قانون کے جواز پر اعتراض کرنے کا حق ہے۔ کیوں کہ ان کی تقریر اور اظہار کی آزادی اخبارات کے ذریعہ استعمال ہوتی ہے۔

اس پر بھی توجہ رکھنا چاہیے کہ کارپوریشن شہری ہیں متصور ہوتا لہذا وہ ان حقوق کو نافذ نہیں کر سکتا جو شہریوں کو حاصل ہیں۔ دیوانی کی نالشات پر اطلاق رکھنے والے اس اصول کا اطلاق کہ نالش کے معاملہ سے متعلقہ جملہ اشخاص جس کو اس نالش میں فرق ہونا چاہیے رٹ کے معاملہ پر نہیں ہوتا۔ لہذا کوئی رٹ اس بنا پر خارج نہیں کی جاسکتی کہ عرضی گزار نے جملہ دیگر مفاد رکھنے والے اشخاص کو اس میں فرق نہیں بنایا۔

## کس کے خلاف رٹ جاری کی جاسکتی ہے

متنوعہ معاملات میں اس سوال پر بہت بحث ہوئی ہے کہ دفعہ ۲۲۶ کے تحت کس کے خلاف رٹ جاری کی جاسکتی ہے۔ سپریم کورٹ نے HABUS CORPUS اور گوا وارنٹو GUA WARRANTO کی ماہیت کی رٹوں کے متعلق زیادہ دشواری نہیں پیدا ہوتی ہے کسی حراست میں لیے ہوئے شخص کو آزاد کرانے کی غرض سے HABUS CORPUS کی رٹ صرف سرکاری ملازمین پر ہی نہیں بلکہ کسی نجی شخص پر بھی جاری کی جاسکتی ہے۔



کا طریقہ موصول ہو گیا ہے کیوں کہ اب ایسی جماعت پر رٹ جاری کی جاسکتی ہے اگر یہ اس کا کام تجارتی ہی کیوں نہ ہو لہذا متعدد قانونی کارپوریشنوں پر رٹیں جاری کی گئی ہیں۔ اب یہ اصول مستحکم ہو گیا ہے کہ قانونی جماعت رٹ کے اختیار سماعت کے تابع ہے۔

دوسری ایجنسی جس کو حکومت کا روٹ جاری امور کو انجام دینے کیلئے استعمال کرتی ہے ہندی کیٹی ایکٹ کے تحت رجسٹری کی ہوئی سرکاری کمپنی ہے۔ یہ قانونی جماعت نہیں ہوتی حالانکہ اس کا اصل سرمایہ کا زیادہ تر حصہ حکومت سے ملتا ہے اس کے حصہ دار عموماً ہند کا صدر اور سرکاری افسران ہوتے ہیں اور حکومت اس پر بہت زیادہ قابو رکھتی ہے۔ مگر ۱۹۶۸ء تک متواتر یہ نظائر رہی ہیں کہ ایسی کمپنیوں پر رٹ نہیں جاری کی جاسکتی ہے۔ ایسا اس اصول کے تحت ہے کہ کمپنی ایکٹ کے تحت رجسٹر شدہ حکومت کی کمپنی کوئی قانونی عمل نہیں کرتی اور حکومت سے بالکل علیحدہ ہے۔ کیوں کہ کمپنی کی اس کے حصہ داروں سے علیحدہ ایک جداگانہ شخصیت ہوتی ہے۔ اسی طرح آندھرا پردیش ہائی کورٹ نے ہندوستان شپ یارڈ لیٹڈ پر رٹ جاری سے انکار کر دیا اور کہا کہ یہ امور کہ اس کا اصل سرمایہ حکومت سے ملتا ہے اور وہ اس کے ڈائریکٹرز کا تقرر کرتی ہے اور اس پر بہت زیادہ قابو رکھتی ہے کوئی اہمیت نہیں رکھتے کیوں کہ کمپنی کی ایک علیحدہ شخصیت ہوتی ہے لہذا وہ قانونی جماعت نہیں متصور کی جاسکتی۔ اسی طور سے سپریم کورٹ نے پراکاول کے معاملہ میں حکومت کی کمپنی پر MANDAMUS جاری کرنے سے انکار کر دیا۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ MANDAMUS کی عرضی ایسے دفتر کے خلاف نہیں دی جاسکتی جو واقعی نجی ماہیت کا ہو۔ نالیسی عرضی اس غرض کے لیے دی جا سکتی ہے کہ کمپنی کو مجبور کیا جائے کہ وہ کام گران کی نجی نزاع کو طے کرنے کی اپنی ذمہ داریوں کو انجام دے۔ مزید یہ کہ وہ کمپنی قانون کے تحت نہیں قائم ہوئی تھی۔ لہذا اس پر کوئی ایسا قانونی فرض نہیں عائد تھا جس کی انجام دہی MANDAMUS کے ذریعہ کرائی جائے۔ یہ اصول قائم کرتے ہوئے عدالت نے کہا:-

MANDAMUS کسی سوسائٹی کے افسر پر اس ایکٹ کے مطابق بھارت کو

انجام دینے کے لیے جاری کی جاسکتی ہے جس کے تحت وہ قائم کی گئی ہو، یا جس کے وہ تابع ہو اور ان کمپنیوں اور کارپوریشنوں پر بھی ان فرائض کی انجام دہی کے لیے جاری کی جاسکتی ہے جو ایکٹ کے تحت ان کو سپرد کیے گئے ہوں۔

اس بیان کے معنی واضح نہیں ہیں۔ کیا اس کا یہ مطلب ہے کہ کسی عام قانون کے نفاذ کے لیے بھی رٹ جاری کی جاسکتی ہے۔ یا اس کا یہ مطلب ہے کہ ایسے قوانین کو نافذ کرنے کے لیے جاری کی جاسکتی ہے جو مخصوص اختیارات یا استحقاق دیں یا ذمہ داری عائد کریں۔ بارگاہ کے معاملہ میں واقعات پر عدالت کے فیصلہ سے معلوم ہوتا ہے کہ عام ایکٹوں کو نافذ کرنے کے لیے رٹ نہیں جاری کی جاسکتی۔ مگر ایک ہائی کورٹ نے یہ نظریہ نہیں اختیار کیا۔ اپنی بھوشن بنام ہندوستان کیبل میں کلکتہ ہائیکورٹ نے یہ نظریہ لیا کہ صنعتی ماموری (قائمہ احکام) جس کا قانونی اثر ہے کے تحت حکم کی خلاف ورزی پر سرکاری کمپنی پر رٹ جاری کی جاسکتی ہے۔ اسی طرح پٹنا ہائیکورٹ نے پوربان کمار بنام انڈین آئل کارپوریشن میں کہا کہ رٹ سرکاری کمپنی پر جاری کی جاسکتی ہے اگر اس کو قانونی فرائض انجام دینے ہوں (جیسے صنعتی قوانین کے تحت، دلی ہائیکورٹ کی رائے اپن ایس سی سی ٹی یونین بنام نیشنل سٹیڈ کارپوریشن میں اس نظر پر کے خلاف ہے۔ یہ کہا گیا ہے کہ MANDAMUS جاری کرنے کے لیے ضروری ہے کہ کمپنی اس ایکٹ سے اس پر عائد کیے ہوئے فرض کی انجام دہی سے قاصر رہی ہو جس کے ذریعہ وہ قائم کی گئی ہو۔ آسام ہائیکورٹ نے صنعتی قانون کو نافذ کرنے کے لیے آئل انڈیا لمیٹیڈ پر جو اس کی رائے میں دیپلک، سرکاری کارآمد خدمت انجام دیتی تھی MANDAMUS جاری کر دیا۔ بالکل نجی غیر سرکاری جماعتوں کے متعلق کیا صورت ہے؟ یہ قرار پایا ہے کہ کل ہند کانگریس کمیٹی پر رٹ نہیں جاری کی جاسکتی حالانکہ وہ ایک بہت طاقتور سیاسی جماعت ہے۔ پھر بھی اس کورٹ کے اختیار سماعت کے لیے سرکاری مقدر کی حیثیت نہیں حاصل ہے۔

و د پاران مسرنام ایس ہے۔ این۔ کالج میں سپریم کورٹ نے کہا CERTIORARI کی رٹ کسی انجمنی کالج پر نہیں جاری کی جاسکتی کیونکہ رٹ کسی قانونی جماعت کے حکم کو منسوخ کرنے کے لیے جاری کی جاسکتی ہے اور وہ کالج قانونی حیثیت نہیں رکھتا تھا۔ سرکاری انجمنوں پر MANDAMUS جاری کرنے کے سوال پر۔ ٹائی کورٹوں میں اختلاف رائے پیدا ہو گیا ہے۔ ایسی انجمن متعلقہ ریاست کے سہکاری انجمن ایکٹ کے تحت رجسٹر کی جاتی ہے اور اس پر سہکاری انجمنوں کے رجسٹرار کے ذریعہ قابو اور نگرانی رکھی جاتی ہے۔ مدراس ہائی کورٹ کی رائے کے مطابق ایسی جماعت پر رٹ نہیں جاری کی جاسکتی کیوں کہ وہ ایک قانونی جماعت نہیں ہے اور اس کے ضوابط کا کوئی قانونی اثر نہیں ہے۔ برخلاف اس کے مدھیہ پردیش ہائی کورٹ نے اس کے ایک ملازم کی معطلی کا حکم رد کرتے ہوئے سہکاری انجمن پر رٹ جاری کر دی کیوں کہ اس کے ضمنی قواعد ایسا کرنے کا اختیار نہیں دیتے تھے۔ کلکتہ ہائی کورٹ نے مدن نمونہ نام مغربی بنگال میں سہکاری انجمن کو سرکاری مقتدرہ مانتے ہوئے اس پر رٹ جاری کر دی اس وجہ سے کہ حکومت کو اس پر رجسٹرار کے ذریعہ بہت زیادہ قابو تھا۔ حکومت کے قابو کی بنا پر سہکاری انجمن کو رٹ کے اختیار سماعت کے تحت لانے کے فیصلے کی صحت پر شک کیا جاسکتا ہے۔ رٹ کے اختیار سماعت میں لانے کے متعلق سہکاری انجمن کی صورت سہکاری کمپنی سے کمزور پڑتی ہے کیونکہ سرکاری کمپنی سہکاری انجمن سے زیادہ انتظامی کام کرنے والا انتظامیہ کا عضو ہے اور اس پر سہکاری انجمن سے زیادہ حکومت کا قابو ہوتا ہے مزید یہ کہ سہکاری انجمن کو رٹ کے اختیار سماعت کے تحت لانے کا نتیجہ یہ ہو گا کہ حدود کمپنیاں بھی اس اختیار سماعت کے تحت آجائیں گی کیوں کہ آج کل ایسی کمپنیوں پر بھی بہت زیادہ حکومتی قابو ہوتا ہے۔ لہذا حکومتی قابو کے ذریعہ اس امر کے جانچ کا طریقہ کہ آیا کسی جماعت پر رٹ جاری کی جاسکتی ہے کوئی فیصلہ کن طریقہ نہ ہو گا۔

عام اصول یہ ہے کہ انجمنوں کی رجسٹری ایکٹ ۱۸۶۰ کے تحت رجسٹری شدہ انجمن پر

رٹ نہیں جاری کی جاسکتی کیونکہ ایسی رجسٹری اس کو ایک قانونی جماعت نہیں بناتی ہے۔ لیکن دلی ہائیکورٹ نے ہندو سنگھ بنام ہندو میں فیصلہ دیا ہے کہ ایسی انجمن رٹ کے اختیار سماعت کے تحت آتی ہے۔ یہ صحیح قانون نہیں معلوم ہوتا کیوں کہ اس فیصلہ کی بنیاد یہ تھی کہ رجسٹری شدہ انجمن کو قانونی جماعت تصور کرنا چاہیے۔ کیونکہ اس کو قانون کے کچھ اختیارات دیے جاتے ہیں یہ قائم رہنے والا اصول نہیں ہے کیونکہ کینیڈا کے تحت رجسٹری شدہ کسی کینیڈا سے زیادہ قانونی جماعت کی ماہیت قانون کے تحت رجسٹری شدہ انجمن کی نہیں ہوتی۔ مگر کسی غیر حکومتی مشترکہ اسٹاک کینیڈا پر رٹ جاری کی جاسکتی ہے اگر وہ پبلک کے لیے کارآمد خدمت انجام دے رہی ہو۔ ناگپور کارپوریشن بنام این۔ ای۔ ایل۔ او۔ پی۔ کینیڈا میں بھٹی ہائیکورٹ نے ایک نئی کینیڈا پر MANDANAS کی رٹ جاری کر دی جو ایک پبلک کے لیے کارآمد کام انجام دینے والی ایک کینیڈا تھی کیونکہ ”کارآمد خدمت کرنے والے ادارے پر عائد کیا ہوا قانونی فرض پبلک (سرمکاری) فرض ہو جاتا ہے“ ایک کارآمد خدمت انجام دینے والے ادارے کو مخصوص اختیارات اور استحقاق حاصل ہوتے ہیں لہذا اس پر رٹ جاری کرنا مناسب امر ہے۔ یہ نہیں کہا جا سکتا کہ پبلک کے لیے کارآمد کام کرنے والے ادارہ کی وہی حیثیت ہے جو ایک نجی فریق کی ہوتی ہے اور ایسے ادارہ کا مشترکہ اسٹاک کینیڈا سے امتیاز کرنا چاہیے۔

دیگر مقدمات میں بھی ایسا مواد ملتا ہے جس کی بنا پر یہ کہا جاسکے کہ MANDANUS کی رٹ جاری کی جاسکتی ہے اگر وہ پبلک کارآمد کینیڈا ہو یا اگر اس پر پبلک ماہیت کے فرائض ایکٹ کے ذریعہ عائد کر دیے گئے ہوں۔ مگر الہ آباد ہائیکورٹ نے نیمیکل میٹڈ بنام جی۔ سی۔ کمار میں ایک عام ماہیت کی مشترکہ اسٹاک کینیڈا پر ایک کینیڈا کے ملازم کی ملازمت کو بحال کرنے کے متعلق MANDANUS جاری کر دیا۔ اس ملازم کی خدمت کی شرائط کی ضابطہ بندی فیکٹری ایکٹ اور اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد سے کی گئی تھی۔

اگر کوئی کارپوریٹ کی ہوئی جماعت کسی قسم کا حکومتی عمل انجام دیتی ہو تو وہ رٹ

کے اختیار سماعت کے تحت آجاتی ہے۔ دلی ہائیکورٹ نے اسٹیج جامعہ بنام دلش راج راج میں اس اصول کو اپنے فیصلہ میں واضح کر دیا۔ جامعہ ملیہ اسلامیہ انجمنوں کی رجسٹری ایکٹ کے تحت رجسٹری شدہ انجمن ہے۔ یہ ایک تعلیمی ادارہ ہے اور یونیورسٹی گرانٹ، کمیشن ایکٹ ۱۹۵۶ کے تحت یونیورسٹی منظور ہوتا ہے اور اس کا اعلان بھی کر دیا گیا ہے۔ اس اعلان کا یہ نتیجہ ہے کہ اس پر اس ایکٹ کا اطلاق ہو گیا اور وہ اسناد بھی دے سکتا ہے لہذا وہ ایک پبلک مقدر قرار پایا اور اس پر MANDAMUS کی رٹ جاری کی جاسکتی ہے۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ عوام کی تعلیم بنیادی طور سے ریاست کا عمل ہے اور یونیورسٹی کا تصور ہی ہمہ گیری ہے اور یونیورسٹی انجی ادارہ نہیں ہو سکتا اور اسناد عطا کرنے کا اختیار حکومتی مابہیت کا قانونی اختیار ہے اور ایکٹ کے تحت صرف کوئی یونیورسٹی ہی اسناد عطا کر سکتی ہے۔

اس موضوع پر کہ MANDAMUS کی رٹ کس پر جاری کی جاسکتی ہے، قانون ابھی تک غیر معین ہے نظریہ کارمحان اس طرف جھکتا ہوا معلوم ہوتا ہے کہ رٹ فیئر قانونی جماعت پر بھی جاری کی جاسکتی ہے اور اس نظریہ کو کہ رٹ صرف قانونی جماعت پر جاری ہو سکتی ہے کچھ اہمیت کم ہو رہی ہے اس نظریہ کے خلاف متعدد عدالتی اقوال ہیں۔ رٹ جاری کرنے کے لیے خاص معیار یہ ہے کہ آیا متعلقہ جماعت کوئی پبلک یا قانونی فرض انجام دے رہی ہے۔ اگر ایسا فرض کسی جماعت پر عائد کیا گیا ہو تو MANDAMUS رٹ اس پر جاری کی جاسکتی ہے خواہ وہ قانونی خواہ غیر قانونی جماعت ہو۔

اٹلیا حکومت نے امتحانات لینے اور نتیجے شائع کرنے کی غرض سے ایک منسکرت کونسل قائم کی۔ اٹلیا ہائیکورٹ نے فیصلہ دیا کہ جو عمل وہ انجام دے رہی تھی پبلک تھا لہذا اگرچہ وہ قانونی جماعت نہ تھی پھر بھی اس کے عمل میں کافی قانونی مفاد رکھنے والے کسی شخص کی عرضی پر اس پر MANDAMUS کی رٹ جاری کی جاسکتی تھی۔ ہرگز نہیں مہتاب بنام وزیر اٹلیا میں بھی یہی نظریہ معلوم ہوتا ہے۔ اٹلیا حکومت نے ایک



سابقہ وزیر اعلیٰ کے خلاف لگائے ہوئے چند الزامات کی تحقیقات کرنے کے لیے ایک ریٹائرڈ سپریم کورٹ کے جج کو مقرر کیا کہ وہ رپورٹ دے کہ آیا بادی النظر میں تحقیقاتی کمیشن سے تحقیقات کرائے جانے کے قابل وہ معاملہ ہے یا نہیں۔ جج نے رپورٹ دی کہ چند الزامات ایسے ہیں جن پر کمیشن کو مزید تحقیقات کرنی چاہیے۔ سابق وزیر اعلیٰ کی عرضی پر ہائیکورٹ نے کہا کہ اگرچہ تحقیقات کرنے والے انسر کی قانونی حیثیت نہ تھی بلکہ وہ ریاست کے انتظامی اختیارات کے تحت مقرر کیا گیا تھا پھر بھی تحقیقات کی رپورٹ کو رد کرنے کیلئے CERTIORARI کی رٹ جاری کی جاسکتی تھی۔

اس مسئلہ پر یہ رائے دی جاسکتی ہے کہ رٹ پبلک قانون کی داد دہی ہے اور ہر اقسام کی ایسی جماعتوں پر جن پر کسی ایکٹ کے تحت کچھ ذمہ داری ہو رٹ کا جاری کرنا مناسب نہ ہو گا۔ ایسی جماعتوں پر اس وقت رٹ جاری کرنا چاہیے جب وہ کوئی پبلک کارآمد عمل یا حکومتی عمل انجام دے رہی ہوں جیسا کہ چند ہائیکورٹوں نے کہا ہے۔

چند بنیادی حقوق کو نافذ کرنے کے معاملہ میں ایک مشکل سوال پیدا ہوتا ہے جب کہ ایسے بہت سے حقوق ریاست کے خلاف نافذ کیے جاسکتے ہیں مگر چند اس طور سے وضع کیے گئے ہیں کہ ان کا نفاذ نجی اشخاص کے خلاف بھی کیا جاسکتا ہے۔ مثلاً دستور کی دفعہ ۱۵ (۲) دے گیا ایسے حق کو نافذ کرنے کے لیے نجی شخص پر MANDAMUS کی رٹ جاری کی جاسکتی ہے؛ شاید ایسا اس بنا پر کیا جاسکتا ہے کہ وہ شخص اس پر دستور سے عائد کیے ہوئے فرض کی خلاف ورزی کر رہا ہے۔ اس پر بھی توجہ رکھنا چاہیے کہ یہ نظریہ ابھی تک اختیار کیا جا رہا ہے کہ ریاست کے خلاف قابل نفاذ حق کو سرکاری کمپنی کے خلاف نافذ نہیں کیا جاسکتا ہے۔

دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت بنیادی حقوق ہند کی عملداری کے اندر کسی مقتدر یا مرکزی حکومت کے زیر قابو کسی مقتدر کے خلاف نافذ کیے جاسکتے ہیں۔ لہذا اگر کوئی جماعت ہند کے باہر گورنری حکومت کے زیر قابو عمل کر رہی ہو تو بھی سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ مرکزی حکومت کو رٹ جاری کر سکتا ہے اس کو ہدایت کرتے ہوئے کہ وہ اپنا اختیار استعمال کر کے عرضی گزار کے بنیادی حق کو اس مقتدر سے نافذ کروائے۔ اس قاعدہ کا اطلاق ہند کے باہر لگا ہر عدالتی جماعت عمل کرنے والے مقتدران پر نہیں ہوتا۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ یہ مقتدران حکومت کے زیر قابو نہیں

متصور کیے جاسکتے ہیں اس مفہوم میں کہ وہ ایسے مقتدران کو ہدایت نہیں دے سکتی کہ وہ اپنے فرائض کو کس طور سے انجام دیں۔ دفعہ ۱۲ میں جس قابو کا ذکر ہے اس کا استعمال عملیہ یا انتظامیہ مقتدر کے متعلق استعمال کیا جاسکتا ہے نہ کہ بظاہر عدالتی مقتدر کے متعلق۔ سابق میں دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائیکورٹ اپنے مقامی اختیار سماعت کے باہر قائم مقتدر پر رٹ نہیں جاری کر سکتا تھا اگرچہ متعلقہ مقتدر نے اپنے عمل سے کسی شخص کے قانونی حق کو اس اختیار سماعت کے اندر متاثر کیوں نہ کیا ہو۔ لہذا پنجاب ہائیکورٹ کے سوا کوئی ہائیکورٹ حکومت ہند پر رٹ نہیں جاری کر سکتا تھا اگر اس حکومت کا دفتر دلی میں ہو۔ یہ قاعدہ عوام کے لیے بہت دشواری پیدا کرنے والا ثابت ہوا لہذا ۱۹۶۳ء میں دستور میں ترمیم کی گئی جس کی رو سے ہائیکورٹ کو اپنے علاقہ اختیار سماعت کے باہر بھی رٹ جاری کرنے کا اختیار دے دیا گیا اگر بنائے دعویٰ ملی یا جزوی طور سے اس ہائیکورٹ کے علاقائی اختیار سماعت کے اندر پیدا ہوا ہو۔

کسی رٹ کی عرضی میں ضروری اشخاص کو لازمی طور سے اور مناسب اشخاص کو اختیاری طور سے فریق کرنا ہوتا ہے۔ ضروری شخص وہ ہے جس کو فریق نہ کرنے سے کوئی مؤثر حکم نہیں صادر کیا جاسکتا۔ مناسب فریق وہ ہے جس کے فریق نہ ہونے پر بھی مؤثر حکم صادر کیا جاسکتا ہے مگر جس کی موجودگی کارروائی میں پیدا ہونے والے مسائل پر مکمل اور قطعی طور سے فیصلہ دینے کے لیے ضروری ہوتی ہے۔ ضروری فریق کی مثال یہ ہے کہ کسی CARTERAGE کی رٹ میں نہ صرف اس ٹریبونل پر جس کے حکم پر اعتراض کیا گیا ہو بلکہ اس شخص کو بھی جس کے حق میں فیصلہ دیا گیا ہو فریق بنانا لازم ہے ورنہ رٹ کی عرضی خارج کی جاسکتی ہے۔

## فیصلہ ما قبل (REST JUDICALE)

فیصلہ ما قبل کا قاعدہ پبلک پالیسی کے تصور پر مبنی ہے۔ اس کا مفہوم یہ ہے کہ با مجاز عدالتوں کے قابل پابندی فیصلوں میں قطعیت پیدا کی جائے تاکہ اشخاص کو انہیں مقدمات

کا دوبارہ سامنا نہ کرنا پڑے۔ عدالتی تعبیری عمل کے ذریعہ اس قانون کا اطلاق رٹ کی کارروائیوں پر بھی کر دیا گیا ہے تاکہ کسی فریق کو اسی بنائے دعوے پر یکے بعد دیگرے کارروائیوں کے کر نہ اور ہر بار ایک نیا عذر لینے اور اس طور سے فریق مخالف کو پریشانی میں ڈالنے سے روکا جائے لہذا صورت یہ ہے کہ جب ایک بار ہائیکورٹ یا سپریم کورٹ میں رٹ دائر کر دی گئی ہو اور واقعات پر فیصلہ کے ذریعہ خارج کر دی گئی ہو تو اس کے بعد دوسری رٹ اسی عدالت میں اور اسی بنائے دعوے پر نہیں دائر کی جاسکتی۔

فیصلہ ماقبل کے اصول کا اطلاق اس صورت میں نہیں ہوتا جب یکے بعد دیگرے رٹ کے معاملات میں زیر اعتراض احکام مختلف ہوں۔ مثال کے طور پر اگر ایک سال کی آمدنی ٹیکس کی تشخیص پر اعتراض خارج ہو گیا ہو تو دوسرے سال کی تشخیص کے خلاف نئے حذرات کر کے رٹ دائر کی جاسکتی ہے۔

فیصلہ ماقبل کا اطلاق اس صورت میں بھی ہوتا ہے جب دفعہ ۳۲ یا دفعہ ۳۲۶ کے تحت رٹ خارج کر دی گئی ہو یا فریقوں کو اپنا اپنا معاملہ پیش کرنے کا موقع دے جانے کے بعد فیصلہ کر دی گئی ہو اور اس کے بعد اسی نزاعی معاملہ کے متعلق اور انہیں فریقوں کے درمیان باقاعدہ تالش دائر کی گئی ہو۔

فیصلہ ماقبل کا اطلاق ایک دیگر سیاق میں بھی ہوتا ہے۔ ایک شخص کو اختیار ہے کہ اپنے بنیادی حق کی خلاف ورزی کی بنا پر یا تو دفعہ ۳۲۶ کے تحت ہائیکورٹ میں رٹ دائر کرے یا دفعہ ۳۲ کے تحت براہ راست سپریم کورٹ میں جائے لیکن اگر اس کی رٹ ہائیکورٹ نے واقعات پر فیصلہ کی بنا پر خارج کر دی ہو تو وہ اسی معاملہ کے متعلق سپریم کورٹ میں رٹ نہیں دائر کر سکتا ہے کیونکہ فیصلہ ماقبل کے اصول کی بنا پر ایسا نہیں کیا جاسکتا۔ ایسی صورت میں وہ سپریم کورٹ میں اپیل کے ذریعہ جاسکتا ہے مگر ایسی صورت میں جب ہائیکورٹ نے رٹ کو واقعات کی بنا پر خارج نہ کیا ہو بلکہ کسی تکنیکی بنا پر۔ جیسے غلط متبادل داد

رسی وغیرہ خارج کیا ہو تو عرضی گزائر سپریم کورٹ میں رٹ دائر کر سکتا ہے۔  
 درودہ مگر ایس آر میلس بنام ریاست مدراس میں سپریم کورٹ نے فیصلہ ماقبل کے اصول کا بہت سختی سے اطلاق کیا۔ مل نے مدراس ہائیکورٹ میں دفعہ ۴۷ کے تحت ایکٹ کے حجاز پر اعتراض کرتے ہوئے رٹ دائر کی۔ اس عدالت کے ایک جج نے بغیر ریاست کو نوٹس جاری کیے ہوئے اس رٹ کو خارج کر دیا۔ ایک مختصر سے فیصلہ میں یہ کہتے ہوئے کہ وہ قانونی تجویز امتیازی نہیں تھی۔ عرضی گزائر تب ایبل میں ڈوٹرین پینچ میں گیلکاس نے بھی ایبل خارج کر دی اس کے بعد بجائے سپریم کورٹ میں ایبل دائر کرنے کے اس عرضی گزار نے دفعہ ۲۲ کے تحت سپریم کورٹ میں رٹ دائر کر دی۔ عرضی گزار کی طرف سے یہ بحث ہوئی کہ دریاؤ کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے فیصلہ ماقبل کا اطلاق اس کے معاملہ پر نہیں ہوتا ہے کیونکہ ہائیکورٹ نے بغیر ریاست کو نوٹس جاری کیے رٹ کا فیصلہ کر دیا تھا۔ اس بحث کو نا منظور کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے دریاؤ کے معاملہ میں قائم کیے ہوئے فیصلہ ماقبل کے اصول کا اطلاق کرتے ہوئے رٹ خارج کر دی۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ اگر نوٹس نہ بھی جاری کی جائے اور رٹ کی عرضی کو سرسری طور سے خارج کر دیا جائے تو یہ سوال کہ دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ نہیں دائر کی جاسکتی اس رٹ کو خارج کرنے والے سرسری حکم کی ماہیت پر منحصر ہے اگر وہ واضح حکم ہو اور عرضی واقعات کی بنا پر خارج کر دی گئی ہو تو بھی فیصلہ ماقبل کا اطلاق ہو گا اور دوسری رٹ نہیں دائر کی جاسکے گی۔

دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے درمیان فیصلہ ماقبل کے اصول کی بنیاد یہ ہے کہ بنیادی حقوق کے متعلق دونوں دفعات کا دائرہ وسعت برابر ہے۔

فیصلہ ماقبل کے اصول کا دفعہ ۳۲ کے دائرہ میں اطلاق کرنے سے اس دستوری تجویز کی وسعت میں تخفیف ہو جاتی ہے حالانکہ اس دفعہ کے الفاظ اس کی وسعت کو محدود نہیں کرتے اور اس میں کوئی ایسی بات نہیں جس کی وجہ سے ایک بار دفعہ ۲۲۶ کے تحت رٹ کے خارج ہو جانے کے بعد پھر رٹ دفعہ ۳۲ کے تحت سپریم کورٹ

میں نہ دائرہ کی جاسکے۔ اس دائرہ میں فیصلہ ماقبل کے اصول کا اطلاق کر کے عدالت نے دفعہ ۳۲ پر جو خود ایک بنیادی حق ہے دفعہ ۲۲ کو جو بنیادی حق نہیں ہے ترجیح دے دی۔ اس صورت میں دیگر بے ضابطگی پر بھی توجہ دینی چاہیے۔ فیصلہ ماقبل کا اطلاق دو مساوی اختیار سماعت رکھنے والی عدالتوں کے درمیان ہوتا ہے۔ چونکہ سپریم کورٹ اپیلی عدالت ہے اس کی حیثیت ہائیکورٹ سے بلند متصور ہوگی نہ کہ اس کے برابر لہذا فیصلہ ماقبل کے عام اصول کا اطلاق نہ ہونا چاہیے۔ لیکن سپریم کورٹ نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ جہاں تک بنیادی حقوق کا تعلق ہے سپریم کورٹ اور ہائیکورٹ ایک ہی سطح پر ہیں نہ کہ ایک دوسرے سے بالا۔ یہ بحث کچھ زیادہ صحیح نہیں معلوم ہوتی کیوں کہ سپریم ہائی کورٹ کے فیصلہ سے اپیل سنتا ہے۔

فیصلہ ماقبل کی تمام صورتوں میں جن کا ذکر اوپر کیا گیا ہے یہ ضروری ہے کہ ذہنیں وہی ہوں اگر ایسا نہ ہو تو اس اصول کا اطلاق نہیں ہوتا ہے۔

فیصلہ ماقبل کا اطلاق Habeas Corpus کی درخواست پر نہیں ہوتا لہذا اگر ایک بار درخواست واقعات کی بنا پر بھی ہائی کورٹ سے خارج ہو جائے تو بھی دوسری سپریم کورٹ میں دی جاسکتی ہے۔

فیصلہ ماقبل کے موضوع پر میٹل کارپوریشن بنام ایک دلچسپ معاملہ ہے۔ سپریم کورٹ میں ہند کے میٹل کارپوریشن (حصول کاروبار) ایکٹ ۱۹۶۶ کے جواز پر اعتراض کرتے ہوئے دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ دائر ہوئی۔ وہ عرض سرسری طور سے خارج کر دی گئی۔ ڈیڑھ سال کے بعد ایک رٹ کی عرضی کلکتہ ہائیکورٹ میں دفعہ ۲۲ کے تحت دائر کی گئی۔ ہائیکورٹ نے فیصلہ دیا کہ فیصلہ ماقبل کا اطلاق اس معاملہ پر ہوتا تھا۔ حالانکہ سپریم کورٹ کا فیصلہ واضح SPEAKING نہ تھا۔ ہائی کورٹ نے یہ رائے قائم کی کہ وہ وجہ جس کی بنا پر سپریم کورٹ اس رٹ کو خارج کر سکتا تھا بنیادی حق کا عدم وجود تھی اور یہ سوال اس عدالت میں بھی اٹھایا گیا تھا۔ اس معاملہ میں سپریم کورٹ

سے رٹ کے خارج ہونے کے بعد فیصلہ ماقبل کا اطلاق ہائیکورٹ میں کیا گیا۔ اور تو جہ طلب بات یہ ہے کہ فیصلہ ماقبل کا اطلاق اس صورت میں بھی کیا گیا جب سپریم کورٹ کا فیصلہ واضح SPEAKING نہیں تھا۔

صرف ایک ہی وجہ کے بارے میں ہائیکورٹ کا قیاس درست نہیں معلوم ہوتا ہے کیونکہ سپریم کورٹ غفلت کی بنا پر بھی اس رٹ کو خارج کر سکتا تھا۔

## واقعاتی سوالات

سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ وہ کسی رٹ کی عرضی کو محض اس بنا پر قبول کرنے سے انکار نہ کرے گا کہ اس میں کسی نزاعی واقعاتی مسئلہ پر فیصلہ دینے کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ رٹ کے معاملہ میں پیچیدہ واقعاتی سوالوں میں جانا عدالتوں کا عام معمول نہیں ہے۔ واقعاتی مسائل جن میں شہادت وغیرہ ظہور نہ کرنا ہو عام عدالتوں کے لیے جھوڑ دیے جاتے ہیں۔ لہذا ہائیکورٹ عموماً رٹ کی ان عرضیوں کو قبول نہیں کرتا جن میں فیصلہ دینے کے لیے پیچیدہ واقعاتی سوالوں کو طے کرنا ہو۔ یہ معاملہ اس کے اختیار سماعت کا نہیں ہے بلکہ اختیار تیزی کا ہے۔ عدالت واقعاتی مسائل طے کر سکتی ہے مثلاً جب کسی انتظامی یا باظاہر عدالتی مقتدر کا اختیار سماعت واقعات کے فیصلہ پر منحصر ہو۔ جب کبھی واقعاتی سوالوں کا فیصلہ کرنا ہوتا ہے تو عدالت عام طور سے حلف نامے طلب کرتی ہے اور حلف نامے داخل کرنے والوں سے جرح کرنے کی اجازت دینا اس کے اختیار تیزی پر منحصر ہوتا ہے۔

## عدالت صرف عارضی دادرسی نہیں دے سکتی

اگر عدالت فریقین کے متعلق حقوق پر فیصلہ دینا نہ چاہے تو وہ صرف عارضی دادرسی نہیں دے سکتی۔ اڈریا حکومت سے ایک شخص نے کان کنی کا پٹ لیا کچھ عرصہ کے بعد حکومت نے اس کو اطلاع دی کہ اس نے اس کے پٹے کو منسوخ کر دیا ہے اور اس کو اپنا سامان ۱۱ یوم کے اندر ہٹالینا چاہیے۔ پٹ دار غابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ کے تحت دو ماہ کی نوٹس

کی میعاد گزرنے کے قبل نالاش نہیں دائر کر سکتا تھا۔ لہذا اس نے ہائیکورٹ میں رٹ دائر کر دی کہ حکومت کو عمل کرنے سے روکا جائے۔ ہائیکورٹ نے یہ رائے قائم کی کہ وہ معاملہ قابل سماعت عدالت تھا مگر چونکہ دو ماہ گزرنے کے قبل نالاش نہیں دائر کی جاسکتی تھی اس کو کوئی متبادل فائدہ مند اور مؤثر دادرسی نہیں مل سکتی تھی اور اس کے دو ماہ کے دوران اس کا کوئی تحفظ نہ تھا۔ لہذا عدالت نے ایک خاص عارضی حکم حکومت کو عمل کرنے سے روکنے کے لیے صادر کر دیا مگر یہ بھی اعلان کر دیا کہ وہ فریق کے متعلقہ حقوق پر کوئی فیصلہ نہ دے گا۔ اپیل میں ہائیکورٹ کا حکم رد کر دیا گیا کیوں کہ ہائیکورٹ نے فریقین کے حقوق پر بالکل فیصلہ نہیں دیا تھا۔ کسی بنیادی حق کا وجود ہائیکورٹ کے دفعہ ۲۲۶ کے تحت اختیار سماعت کے استعمال کرنے کی بنیاد ہے۔ عارضی دادرسی قطعی دادرسی کے لیے امدادی اور ضمنی دادرسی ہوتی ہے اور قطعی دادرسی فریقین کے حقوق کو طے کرنے کے بعد دی جاتی ہے۔ اگر ہائی کورٹ کی رائے میں کوئی متبادل دادرسی نہیں مل سکتی تھی تو وہ خود فریقین کے حقوق کی تحقیقات شروع کر دیتا اور دیکھتا کہ آیا کسی حق کی خلاف ورزی ہوئی ہے یا نہیں۔ اور دوران تحقیقات وہ فریقین کی اس وقت موجودہ حیثیت قائم رکھنے کے لیے عارضی حکم صادر کر سکتا تھا۔

••

## باب (۱۲)

# رٹ کے ذریعہ الٹی نظر ثانی کی وسعت

جیسا کہ اوپر بیان کیا جا چکا ہے سپریم کورٹ اور ہائی کورٹ حسب ترتیب دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے تحت مختلف اقسام کی رٹیں جاری کر سکتے ہیں۔ رٹ کا تصور انگریزڈ سے لیا گیا ہے جہاں اس کے ارتقا کا گونا گونا گوں سلسلہ رہا ہے۔ لہذا اس نے متعدد تکنیکی پہلو حاصل کر لیے ہیں۔ ہند کے دستور میں الفاظ ”ماہیت کی“ (the nature of) بہت معنی خیز ہیں۔ ان کا یہ مفہوم ہے کہ یہاں عدالتوں کو لازم نہیں ہے کہ وہ انگریزڈ کے رٹ کی تکنیکی پہلوؤں یا وقتاً فوقتاً ان کے متعلق تعبیر شدہ نظریات کو اختیار کریں۔ لہذا ہند کی عدالتوں کو جو کچھ کرنا چاہیے وہ یہ ہے کہ انگریزڈ کے قانون میں رٹ کے نمایاں اور بنیادی اصولوں کو نظر میں رکھیں اور خود کو ان اصولوں پر عمل درآمد نہ محسوس کریں اگرچہ سپریم کورٹ نے خود اس نظریہ کا اظہار کیا ہے مگر عملی طور سے زیادہ تر عدالتوں کا رویہ انگریزی نظریہ سے متاثر رہتا رہتا ہے اور ایسا کم ہوتا ہے کہ وہ اس نظریہ سے گریز کریں۔ لہذا اس کے رٹ کے ذریعہ انسانی عمل پر نظر ثانی کے متعلق مدافعتی خود دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ میں درج اختیارات کی بار بار اپنا کوئی فلسفہ قانون ایجاد کریں ان کا رجحان انگریزڈ میں رٹ کے متعلق قائم کیے ہوئے اصولوں کو کچھ ادھر ادھر گریز کے ساتھ اختیار کرنے کی طرف رہا ہے۔ اس کا نتیجہ یہ ہے کہ متعدد انتظامی افعال ان کے دائرہ عمل سے باہر نہ جاتے ہیں جب کہ انتظامیہ کے دائرہ عمل کی وسعت بطریق جلدی ہے اور وہ اشتراک سامع کے تصور سے فائدہ اٹھاتے ہوئے فرد کی آزادی میں مداخلت کرتے کے



بے نئے طریقے ایجاد کر رہا ہے عدالتوں کے پاس ان پر قابو رکھنے کے لیے کچھ دبی پرانے طریقے رہ گئے ہیں لہذا وہ غیر معمولی صورت پیدا ہو گئی ہے کہ انتخابی عمل سے رنج رسیدہ شخص ہمیشہ عدالتی عمل کے ذریعہ داد رسی نہیں پاسکتا۔ رٹوں کی ماہیت اور ان کے جاری کرنے کے وجوہ کے ذکر سے یہ مسئلہ واضح ہو جائے گا۔

## رٹیں

دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ میں درج رٹوں میں سے ہر ایک کی مخصوص ماہیت کے بدلے میں یہاں ذکر کردینا مناسب ہو گا۔ جیسس کارپس (Jesse Carps) کی رٹ اس شخص کو رہا کروانے کے کام میں لائی جاتی ہے جو ناجائز یا بغیر قانونی اختیار کے حراست میں لے لیا گیا ہو اس رٹ کی خاص ماہیت یہ ہے کہ اس کے ذریعہ کسی شخص کے آزادی کے حق کا فوراً فیصلہ ہو جاتا ہے۔ ہند میں حراست میں لینا مجملہ دیگر وجوہ کے۔ غیر قانونی یا ناجائز ہو جاتا ہے اگر وہ قانون کے مطابقت میں نہ ہو یا قانوناً مقرر کیے ہوئے طریقہ کار کے بموجب نہ ہو۔ یا کسی شخص کو حراست میں لینے کا جائز قانونی اختیار نہ ہو۔ یا کسی بنیادی حق کی خلاف ورزی کرنے کی بنا پر وہ قانونی ناجائز ہو۔ یا اگر قانون سازی اس ایکٹ کو وضع کرنے میں اپنے اختیار سے تجاوز کر گئی ہو۔ دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت حراست میں لیے ہوئے شخص کو ۳۳ گھنٹوں کے اندر مجسٹریٹ کے سامنے پیش کرنا لازم ہے اور اس سے قاصر رہنے پر وہ شخص رہائی کا مستحق ہو جاتا ہے۔ (Habeas Corpus) کی رٹ کا اثر زیادہ تر اس قانون کی عملی تجویز پر منحصر ہے جس کے تحت کسی شخص کی آزادی میں تخفیف کی گئی ہو مثال کے طور پر انسدادی نظربندی ایکٹ کے تحت عملیہ کو اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر کسی شخص کو نظر بند کرنے کا اختیار ہے لہذا ایسے نظربندی کے حکم پر نظر ثانی کرنے کی عدالت کے پاس بہت کم گنجائش رہ جاتی ہے۔ یہ رٹ اس شخص پر جاری کی جاتی ہے جس کی حراست میں رنج رسیدہ شخص ہو۔ رٹ جاری کیے جانے کی استدعا وہ شخص خود کر سکتا ہے۔ یا اگر وہ اس قابل نہ ہو تو کوئی شخص اس کی جانب سے کر سکتا ہے۔ اگر عدالت خیال کرے کہ باوی النظر میں رٹ جلدی کرنے کے قابل وہ معاملہ ہے تو وہ متعلقہ مقدمہ کو ایک ابتدائی حکم RULE MIS دے گا کہ وجہ ظاہر کی جائے کہ رٹ کیوں جاری نہ ہو۔ اگر عدالت ظاہر کی ہوئی وجہ کو کافی نہ خیال کرے تو قیدی رہا کرنے کے لیے رٹ جاری کی جائے گی۔ رٹ جاری نہ کی جائے گی اگر قیدی پر کوئی غیر قانونی پابندی لگی ہو مثالاً جب کوئی مجامعات کے احادیث کے تحت کسی فوجداری کے جرم کا مجرم قرار دیا جائے جس کے بعد سزائے قید

کاٹ رہا ہو۔

کو اوارنٹو (Quo Warranto) کے معنی ہیں تمہارا کیا اختیار ہے، یہ رٹ متعلقہ قانونی تہاویز کے تحت کسی عہدہ پر تقرر کرنے کے متعلق عدلیہ اور انتظامیہ کے عمل پر قابو رکھنے کے لیے جاری کی جاتی ہے۔ یہ رٹ کسی شخص کا کسی ایسے سرکاری عہدہ سے محروم کیے جانے کے خلاف تحفظ کرتی ہے جس کا وہ حقدار ہو۔ یہ رٹ کسی سرکاری عہدیدار کو حکم دے سکتی ہے کہ وہ عدالت پر ظاہر کرے کہ اس اختیار کے تحت وہ زیر غور عہدہ پر برقرار ہے۔ اگر وہ اس عہدہ کا مستحق نہ ہو تو عدالت اس کو اس عہدہ کی بنا پر عمل کرنے سے روک سکتی ہے اور اس عہدہ کا خالی ہونا مملکت کر سکتی ہے۔ یہ رٹ کافی اہمیت رکھنے والے سرکاری عہدہ کے متعلق جاری کی جاتی ہے اور نجی عہدہ کے متعلق نہیں مثلاً کسی اسکول کی انتظامیہ کمیٹی کی نمبری۔ سرکاری وکیل کا عہدہ کافی اہمیت کا ہے کیونکہ اس کے ذریعہ بلکہ مابینت کا فرض انجام دیا جاتا ہے جس میں عوام کا مفاد ہے۔ لہذا کسی منصب پر اطلاق رکھنے والے قواعد کی خلاف ورزی کرتے ہوئے کسی عہدہ پر تقرر اس رٹ کے ذریعہ روکیا جاسکتا ہے۔ متعلقہ قانون ساز کونسل میں گورنر کی ہونی ممبروں کی نامزدگی۔ کسی ریاست میں وزیر اعلیٰ کا تقرر۔ میونسپل جماعتوں میں نامزدگیوں یا انتخابات وغیرہ پر (Quo Warranto) کی عرضی کے ذریعہ اعتراض کیا گیا ہے۔

منڈامس (Mandamus) کسی مقتدر پر اس پر قانون کے ذریعہ عاید کیے ہوئے فرض کو انجام دینے کے لیے عدالت کا صادر کیا ہوا حکم ہے۔ مثلاً اگر وہ کسی ایسے معاملہ کو طے کرنے سے باز رہے جس کو طے کرنا اس پر لازم ہے تو اس کے طے کرنے کا حکم دیا جاسکتا ہے۔ یہ عدالتی اور بظاہر عدالتی دونوں اقسام کے افعال کی بابت جاری کیا جاسکتا ہے۔ (MANDAMUS) اس صورت میں بھی جاری کیا جاسکتا ہے جب قانون نے کسی مقتدر پر کوئی فرض عاید کیا ہو اور کسی شخص کو اس عمل کی انجام دہی کروانے کا قانونی حق ہو۔ لہذا اگر کوئی آمدنی ٹیکس افسر آمدنی ٹیکس اپیلی ٹریبونل کی اپیلی اختیار سماعت کی بنا پر جاری کی ہوئی ہدایت کی تعمیل نہ کرے تو Mandamus کے ذریعہ اس سے تعمیل کروائی جاسکتی ہے۔ Mandamus ایسی صورت میں

جاری کیا جاسکتا ہے جب حکومت اس اختیار سے انکار کر دے جو بلاشبہ اس کو قانون کے ذریعہ دیا گیا ہو۔  
 انگلینڈ میں کسی قانون کی خلاف ورزی میں کیے ہوئے عمل کو رد کرنے کے لیے اور غیر قانونی عمل  
 سے انحراف کرنے کے فرض کو نافذ کرنے کے لیے Mandamus نہیں جاری کیا جاسکتا ہے لیکن ہند میں  
 Mandamus پر کوئی ایسی پابندی عاید نہیں ہے۔ وہ کسی مقتدر کو غیر قانونی عمل کرنے سے روکنے  
 کے لیے جاری کیا جاسکتا ہے۔ لہذا حکومت کو اس کے کسی منسفی نزاع کو ٹریبونل کو فیصلہ کے لیے کیے  
 ہوئے استعجاب کو معطل کرنے سے روکنے کی فرض سے Mandamus جاری کیا جاسکتا ہے۔

جس امر کو نافذ کرنے کے لیے Mandamus جاری کیا جاسکتا ہے ایسا فرض ہونا چاہیے جس کی  
 انجام دہی مقتدر کے لیے لازمی ہو نہ کہ وہ اختیار تیزی پر مبنی ہو۔ مدعیہ پر دیش کی حکومت نے ہنگامی  
 جھٹے کو دینے کا اختیار لیتے ہوئے ایک قاعدہ بنایا اس قاعدہ نے حکومت کے ملازمین کو بھٹا پانے  
 کا کوئی حق نہیں دیا اور نہ حکومت پر اس کے دینے کا کوئی فرض عاید کیا۔ حکومت نے صرف اپنے  
 ملازمین کو اپنے اختیار تیزی کی بنا پر بھٹا دینے کا اختیار اپنے اوپر لے لیا تھا لہذا ملازمین کو بھٹا  
 دینے کے متعلق عدالت Mandamus نہیں جاری کر سکتی تھی۔ ایک کالج کی انتظامیہ جماعت نے  
 امیدواروں کا زبانی امتحان لینے اور ان کی درخواستوں پر غور کرنے کے بعد کالج کے لیے ایک نئے  
 پرنسپل کا تقرر کیا۔ ناکامیاب امیدوار کی عرضی پر Mandamus نہیں جاری کیا جاسکا کیونکہ اس کو  
 تقرر کیے جانے کا کوئی قانونی حق نہیں تھا۔

کسی نقص معاہدہ سے پیدا ہونے والی دیوانی ماہیت کی ذمہ داری کو یا کسی معاہدہ پر  
 مبنی کسی حق کو نافذ کرنے کے لیے Mandamus نہیں جاری کیا جاسکتا۔ ایسے معاملہ کے لیے دیوانی  
 کی تاش کے ذریعہ مناسب وادری مل سکتی ہے۔ (بشرطیکہ وہ معاملہ عدالت کے اختیار رسالت  
 کے باہر نہ ہو) مگر ایسی صورت میں جب معاہدہ پر مبنی کوئی پابندی فریقین پر عاید کر دی گئی ہو  
 اور کسی انتظامی مقتدر نے اس کی خلاف ورزی کی ہو تو اس پابندی کو نافذ کرنے کے لیے رٹ

76. Dec. 1, 70 A.I.R. 545. Cal. 1968. A.I.R. 365 Mad. 1966. A.I.R.

993. Sc. 1967. A.I.R. — 493. Sc. 1957. A.I.R.

1210. Sc. 1962 A.I.R.

334. Sc. 1966. A.I.R.

جاری کی جاسکتی ہے۔ مثلاً قانونی ضوابط کی خلاف ورزی کرتے ہوئے کسی آبکاری کے قانون سے سخت دے ہوئے کسی قانونی حق کی خلاف ورزی کرتے ہوئے کسی قانونی کارپوریشن کا کہہ اپنے لازم کو برطرف کرنے کے متعلق رٹ جاری کی جاسکتی ہے اگرچہ دوسری کا حق کسی کیے ہوئے نقص معاہدہ سے کیوں نہ پیدا ہوا ہو۔

کسی فعل بے جا (Bvt) سے پیدا ہوئے وجوب کو نافذ کرنے کے لیے رٹ نہیں جاری کی جاسکتی ہے۔ سوگن مل بنام مدھیر پریش میں سپریم کورٹ نے تاجائز طور سے وصول کی ہوئی رقم کو واپس کرنے کا حکم دینے کے لیے حکومت Mandamus جاری کرنے سے انکار کر دیا کیونکہ اس رٹ میں واپسی زر کی ہی محض وادرسی نامی گئی تھی اور قانون واضح طور سے واپسی کے متعلق کوئی تجویز نہیں کرتا تھا۔ مگر واپسی زر کی نتیجی وادرسی دی جاسکتی ہے ایسی صورتوں میں جب عرضی گزاریٹیکس عاید کرنے کے قانون پر یا تشخیص کے حکم جو از پر اعتراض کر رہا ہو۔ یا ایسی صورت میں دی جاسکتی ہے جب قانون نے واضح طور سے تاجائز طور سے وصول کی ہوئی رقم کی واپسی کی تجویز کر دی ہو۔

موجودہ دور میں بہت وسیع اختیارات تمیزی انتظامیہ کو دیے جا رہے ہیں اور ان اختیارات پر عدالتی نظر ثانی کا سوال آج کل کے انتظامی قانون کا بہت اہم مسئلہ ہو گیا ہے۔ اس موضوع پر غور کیا جا چکا ہے۔ یہاں یہ کہنا کافی ہے کہ ان اختیارات پر عدالتیں یہ فیصلہ دے کر قابو رکھتی ہیں کہ اگر کوئی مقتدر اس کو قانون سے دیے ہوئے اختیار کا بے جا استعمال کرتا ہے تو اس نے بالکل ہی عمل نہیں کیا یا قانون کے بموجب عمل نہیں کیا۔ قانون کے بموجب عمل کرنا اس کا ذریعہ ہے۔

اتحاد یا سرٹجوری (غیر مضبوط) کی رٹ عدالتی اور نظامیہ عدالتی جماعتوں پر جاری ہوتی ہے نہ کہ ان جماعتوں پر جو بالکل ہی انتظامی عمل کرتی ہوں۔ یہ رٹ کسی نظامیہ عدالتی جماعت کے دیے ہوئے فیصلہ کو رد کرنے کے لیے جاری کی جاتی ہے جب کہ اتحاد کی رٹ ایسے مقتدر کو ایسی کارروائی کو کرنے سے منع کرنے کے لیے جاری ہوئی ہے ان دونوں اقسام کی رٹوں کو جاری کرنے کے وجہ قریب قریب یکساں ہوتے ہیں فرق ان مرحلوں کے بارے میں ہوتا ہے جب وہ جاری کی جائیں

(Continued) اس وقت جاری ہوتی ہے جب کسی ٹریبونل یا بظاہر عدالتی جماعت نے معاملہ کو چیلنیا ہو۔ امتناع کی رٹ اس وقت جاری کی جاتی ہے جب مقدمہ نے معاملہ کو چیلنیا نہ ہو مگر اس کے زیرِ خود ہو۔ یہ عدالتوں کی پالیسی نہیں ہے کہ رٹوں کو کشادگی کے ساتھ ان بظاہر عدالتی جماعتوں پر جاری کیا جائے جو مخصوص طور سے مخصوص عمل کرنے کے لیے قائم کی جاتی ہیں۔ رٹ صرف چند بناؤں پر جاری کی جاتی ہے۔ قدرتی انصاف کے اصولوں کو نافذ کرنے کے علاوہ ان صورتوں میں بھی عدالت بظاہر عدالتی جماعت کے عمل میں مداخلت کر سکتی ہے جب وہ کسی ناجائز قانون کے تحت عمل کرے یا اختیار سماعت میں غلطی کی تصحیح کرنا ہو یا جب خود ریکارڈ سے ظاہر ہونے والی غلطی کو درست کرنا ہو یا جب کسی ایسے واقعاتی فیصلہ کو ٹھیک کرنا ہو جو بغیر کسی شہادت کے دیا گیا ہو۔ قدرتی انصاف کے تصور کا نیچے ذکر کر دیا گیا ہے یہاں دیگر وجوہ پر غور کیا جا رہا ہے۔

یہاں یہ کہنا مناسب ہو گا کہ تاریخی طور سے انگریز میں عدالتی نظریاتی کی بنا *Ultravires* یعنی اختیار سے تجاوز کرنا ہے۔ اس محدود تصور کا موجودہ انتظامی مسائل پر اطلاق کرنے کی عدالتوں کی کوشش نے انگریز میں اس اصول میں متعدد ٹکلی اور مصنوعی پہلو پیدا کر دیے ہیں۔ *Ultravires* کے اصول نے عدالتی نظریاتی کے متعلق نظریاتی اور اپیل اور کوئی بھی اپیل نہ ہونے کے درمیان ایک نیم راہی بنیاد قائم کر دی ہے۔ قانونی یا واقعاتی مسائل پر کی ہوئی اپیل کا دائرہ عمل زیادہ وسیع ہے کیونکہ اپیل کی صورت میں عدالتیں نہ صرف زیرِ اعتراض حکم کو منسوخ کر سکتی ہیں بلکہ قانونی اور واقعاتی مسائل پر غور کر کے اس حکم کی جگہ خود اپنا فیصلہ دے سکتی ہیں جب کہ *Ultravires* کی صورت میں عدالتوں کا اختیار صرف اس حکم کو منسوخ کرنے تک محدود ہوتا ہے اگر کسی مقدمہ نے اپنے اختیار سے تجاوز کیا ہو یا بموجب قانون عمل کرنے کی ہدایت دینے تک محدود ہوتا ہے۔ اور عدالتیں ایسی صورت میں واقعات پر غور کرنے سے گریز کرتی ہیں۔ نیم راہی نظریاتی جس کی وسعت واضح نہیں ہوئی ہے انتظامی عمل پر عدالتی قابو کو مبہم اور غیر معین کر دیتی ہیں۔ کبھی عدالتیں محسوس کرتی ہیں کہ مداخلت کرنا چاہیے کیونکہ زیرِ غور معاملہ میں بے انصافی کی گئی ہے کبھی بعض فیصلوں کی بابت ان کو پورا یقین نہیں ہوتا اور انتظامی عمل کی طرزِ فہم کرتے ہوئے اس عمل کو جائز قرار دے دیتی ہیں۔ اس مسئلہ پر عدالتیں صاف گوئی نہیں اختیار کرتیں لہذا وہ اپنے نتیجوں کا اظہار مصنوعی طور پر

اور مبہم اصولوں کے ذریعہ کرتی ہیں۔ اس کا نتیجہ ہوتا ہے کہ ان کے فیصلے ایک دوسرے سے غیر مطابق ہوتے ہیں اور اس کی وجہ سے عدالتی نظریات غیر معین ہو جاتے ہیں۔ مجموعی طور سے غور کرتے ہوئے یہ کہہا جاسکتا ہے کہ انتخابی عمل پر عدالتی نظریاتی کا قانون پیچیدہ مبہم اور غیر موثر ہے۔

## اختیارِ سماعت کے متعلق غلطی

انگلینڈ میں استحقاقی رٹوں کے ذریعہ عدالتی نظریاتی کی بنیاد اختیار سماعت کے متعلق غلطی یا عدم اختیار سماعت پر قائم ہے۔ ویڈ (Vide) کا قول ہے :-

”انگلینڈ میں عدالتی قابو کا ارتقا اختیار سماعت کے متعلق ان اصولوں کے ذریعہ ہوا ہے جن کا اطلاق برائی استحقاقی داد رسیوں خصوصاً carterom اور امتناع پر ہوتا تھا۔ قانون کے ذریعہ دیے ہوئے اختیار کے استعمال کی زیادتی یا اس کی بے جا استعمال کی ممانعت بہ وجہ متجاوز اختیار (excess of jurisdiction) ہونے کے کی جاسکتی ہے۔ لیکن اختیار سماعت کے اندر رہتے ہوئے کی غلطی پر قابو نہیں اختیار کیا جاسکتا جب تک قانون ساز یہ قانونی اپیل کی تجویز نہ کر دے۔“

انگلینڈ کے نظریہ نے ہند میں انتظامیہ کے عمل پر عدالتی نظریاتی کو متاثر کیا ہے مگر یہاں معاملات اختیار سماعت کے متعلق غلطی اور قانون کی بابت غلطی کے درمیان اجمہائی کے معاملہ میں فیصلہ کے رو سے آزاد ہیں سوائے اس صورت کے جب دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت بظاہر عدالتی فیصلوں پر نظریاتی کی جائے۔ چونکہ اختیار سماعت کے متعلق غلطی کا عدالتی نظریاتی ہونے کا سوال ہند میں اکثر پیدا ہوتا ہے اور دفعہ ۲۲۹ کی غرض کے لیے اہمیت بھی رکھتا ہے اس لیے اس کا یہاں ذکر کرنا مناسب ہے۔ اختیار سماعت کی غلطی اور قانونی غلطی کے درمیان امتیاز کو سپریم کورٹ نے ابراہیم ہوکر نام کسٹوڈین جیل کے معاملہ میں تسلیم کر لیا ہے۔ اس معاملہ میں عدالت نے کہا ہے :

”یہ واضح ہے کہ عدالت زیریں کے ایسے فیصلہ کو منسوخ کرنے کے لیے جو اختیار سماعت کے دائرہ میں رہتے ہوئے کیا گیا ہو رٹ (Certiorari) اس بنا پر نہیں جاری کی جاسکتی کہ وہ فیصلہ غلط ہے۔ ایسی رٹ کے جاری کیے جانے کے قبل یہ ظاہر کرنا لازم ہے کہ

اس مقتدر نے بغیر اختیار سماعت کے یا اس سے تجاوز کرتے ہوئے عمل کیا۔  
اس معاملہ میں عدالت نے مداخلت کرنے سے انکار کر دیا تھا کیونکہ اس کے سامنے لیے گئے عندہ کا متعلقہ مقتدر کے اختیار سماعت سے کوئی تعلق نہ تھا۔

یہ انتظامی قانون کا بنیادی اصول ہے کہ کوئی مقتدر اپنے اختیار سے باہر جا کر عمل نہیں کر سکتا۔  
عدم اختیار کی بنا پر عدالتی نظر ثانی کی یہی بنیاد ہے۔

اختیار کے متعلق غلطی ان صورتوں میں پیدا ہوتی ہے جب کوئی مقتدر باقاعدہ طور سے قائم نہ کیا گیا ہو یا جب وہ اپنے اختیار سے زاید اختیار دیتے ہوئے عمل کرے۔ (جیسے جب کہ اس کو تین سال کا اسٹیج گاڑی پر مٹ دینے کا اختیار ہو مگر اس نے پانچ سال کا پر مٹ دے دیا ہو) یا جب وہ بغیر کوئی اختیار رکھتے ہوئے عمل کرے (مثلاً جب کوئی مقتدر جس کو صنعتی نزاع پر فیصلہ دینے کا اختیار ہوا ایسے معاملہ کا فیصلہ کر دے جو ایسی نزاع نہ ہو) یا جب وہ اپنے اختیار کو استعمال کرنے سے باز رہے۔

کوئی مقتدر اپنے اختیار سے تجاوز نہیں کرتا اگر اس کے فیصلہ کی بنا کسی ایسے مسئلہ کے غلط فیصلہ پر ہو جس کو طے کرنے کا اس کو اختیار ہو۔

اگر کسی مقتدر کی باقاعدہ تشکیل نہیں دی گئی ہے تو اس کو عمل کرنے کا کوئی اختیار نہیں ہوتا۔ مثلاً جب کسی ایکٹ سے مطلوب ہو کہ کوئی ٹریبونل تین ممبران پر مشتمل ہو تو یہ قرار پایا ہے کہ اس نے بغیر اختیار کے عمل کیا جب وہ صرف دو ممبران پر مشتمل تھا۔

عدم اختیار اس صورت میں پیدا ہوتا ہے جب کسی مقتدر کو زیر غور موضوع یا فریقین پر کوئی اختیار نہ ہو۔ نیوز پیپر لیٹڈ بنام ریاستی صنعتی ٹریبونل میں حکومت نے ایک نزاع کو جو ایکٹ کی تفسیر کے مطابق صنعتی نزاع نہ تھی ٹریبونل کو فیصلہ کے لیے رجوع کر دیا۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ اس ٹریبونل کو اس نزاع پر فیصلہ دینے کا کوئی اختیار نہ تھا۔ اسی طرح اگر کام کرنے والے صنعتی نزاع ایکٹ ۱۹۴۷ کی دفعہ ۲ (ک) کے معنی میں ”کام گران“ نہ ہوں تو ان کے جانب سے کیا ہوا مطالبہ صنعتی نزاع نہ ہوگا اور صنعتی ٹریبونل کو اس کو طے کرنے کا کوئی اختیار نہ ہوگا۔

جب کہ قانون تجویز کرتا ہے کہ بکری ٹیکس کی بہترین رائے پروفی تشخیص تین سال کے بعد کرنی چاہیے تو معتدرا اپنے دائرۂ اختیار سے باہر جا کر مل کرے گا اگر وہ ایسی تشخیص کو اس مقدمہ مباد کے گزرنے کے بعد کرنا چاہے۔ یونیورسٹی متعلقہ ایکٹ کے تحت کسی ٹیچر کے متعلق انتظامیہ جماعت کے فیصلہ میں مداخلت کر سکتی ہے۔ عدالت کی تعبیر کے بموجب ٹیچر کی اصطلاح میں پرنسپل شامل نہیں ہے۔ لہذا یونیورسٹی نے بغیر اختیار کے عمل کیا۔

یہ فیصلہ دیا گیا ہے کہ اگر ایک بار حکومت نے صنعتی نزاعات ایکٹ کی دفعہ ۱۰ کے تحت کسی صنعتی نزاع کو فیصلہ کے لیے ٹریبونل کو رجوع کر دیا تو پھر اس کو اسے مسترد یا معطل کرنے کا اختیار نہیں ہے۔ جب زیر غور قانون کوئی ایسی تجویز نہ کرتا ہو کہ کسی شخص کی موت کے بعد اس کی مہر جائیداد تارک وطن کی جائیداد تصور ہوگی تو اس شخص کے مرنے کے بعد ایسا اعلان ناقص ہوگا کسی خلاف دستور قانون کے تحت تشخیص کیا ہوا ٹیکس بغیر اختیار کے تشخیص کیا ہوا قرار پایا آمدنی ٹیکس ایکٹ کے تحت دوبارہ ٹیکس کی تشخیص کرنے کے لیے شرط ماقبل یہ ہے کہ جب کسی سال ایسی آمدنی جس پر ٹیکس عاید کیا جاسکے اس سال کی تشخیص سے چھوٹ گئی ہو۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ رٹ کی عرضی کے تحت ہائی کورٹ کی مداخلت بجاتی اگر آمدنی ٹیکس انسر کے استعفیٰ کے لیے اس شرط ماقبل کا وجود نہ تھا۔

عدم اختیار ایسی صورت میں بھی پیدا ہوتا ہے جب کہ ایسے ابتدائی امر کا جو کسی معتدرا کو اختیار دینے کے لیے شرط ماقبل ہو، عدم وجود ہو۔ ایسے امر کو "اختیار سماعی امر" Jurisdictional Facts کہتے ہیں۔ اس تصور کا ذکر بعد میں کیا جائے گا۔

قریب قریب ہر معاملہ میں جس میں کسی انتظامی عمل پر اختیار کے متعلق قضی کی بنیاد ہوگی کیا گیا ہو، عدالتوں کے سامنے متعلقہ ایکٹ کی تعبیر کا

۱۔ 1965 . Sc. 1961 . A.I.R.

۲۔ 722 . Sc. 1958 . A.I.R.

۳۔ 1018 . Sc. 1958 . A.I.R.

۴۔ 290 . Sc. 1963 . A.I.R.

۵۔ 920 - 1963 . A.I.R.

۶۔ 40 . Sc. 1968 . A.I.R.



مسئلہ پیش آتا ہے۔ یہ معلوم کرنے کے لیے کہ آیا کسی مقتدر نے اپنے اختیار سے تجاوز کیا ہے یا نہیں متعلقہ ایکٹ کی تعبیر کرنا ضروری ہوتی ہے تاکہ تجاوز کیے جانے کی صورت میں عدالتیں اس عمل میں مداخلت کر سکیں۔ اس سے ظاہر ہوتا ہے کہ عدالتیں قانون کے متعلق غلطی کی تصحیح کرتی ہیں۔ اس کو واضح کرنے کے لیے اختیار کو متاثر کرنے والی قانونی غلطی اور واقعات پر اثر انداز ہونے والی قانونی غلطی کے درمیان امتیاز کیا جاتا ہے۔ پہلی صورت بہر حال قابل نظر ثانی ہوتی ہے۔ کیونکہ قانون کی غلط تعبیر کر کے کوئی مقتدر اختیار نہیں حاصل کر سکتا مگر دوسری صورت اسی وقت قابل نظر ثانی ہوتی ہے جب غلط ریکارڈ سے ظاہر ہوتی ہو اس قسم کے امتیاز نے ایک تصنع کا عنصر پیدا کر دیا ہے کیونکہ اس طرح کا امتیاز منقول طور سے قائم کرنا ہمیشہ ممکن نہیں ہوتا۔ فرض کرو کہ کسی آمدنی ٹیکس کے مقتدر کو آمدنی ٹیکس عاید کرنے کا اختیار ہوا اور پوچی کے حصول پر عاید کرنے کا اختیار نہ ہو لیکن اس نے کسی ایسے معاملہ پر ٹیکس عاید کر دیا جس میں عدالت کی تعبیر کے بموجب پوچی کا حصول شامل ہو۔ ایک مفہوم میں یہ واقعات کو متاثر کرنے والی قانونی غلطی متصور کی جا سکتی ہے کیونکہ اس انفسر کو متعلقہ شخص کے متعلق یہ طے کرنے کا اختیار ہے کہ آیا زیر غور معاملہ پوچی کے حصول کا یا آمدنی کا ہے۔ لیکن دوسرے مفہوم میں یہ امر اس مقتدر کے اختیار کو متاثر کرنے والا خیال کیا جا سکتا ہے کیونکہ اس کو پوچی کے حصول پر ٹیکس عاید کرنے کا اختیار نہیں ہے۔ ایسی صورت میں وہ اپنے اختیار سے تجاوز کر گیا۔ ان دو اقسام کی غلطیوں کے درمیان امتیاز کرنے میں دشواری کی وجہ سے اس امتیاز کو ہی ختم کر دینا چاہیے۔

اس سلسلہ میں ایچولڈز (Schwartz) کہتا ہے :-

(ULTRAVIRES) (تجاوز اختیار) کا تصور ابتداءً اپنے محدود مفہوم میں انتظامی قانون میں کسی مخصوص معاملہ میں عدم اختیار کے متعلق لایا گیا تھا۔ اس کا اطلاق دوسرے معاملات پر بھی کر دینا چاہیے۔ خصوصاً قانونی غلطی پر کیونکہ قانون کی متعین تعبیر و تفسیر جس کو ایک منظم کو تسلیم کرنا چاہیے اگر وہ قانون کے بموجب عمل نہ کرے تو وہ اپنے اختیار سے تجاوز کرتا ہے۔ قانونی غلطی پر مبنی انتظامی عمل عطا کیے ہوئے اختیار کے دائرہ میں کیا ہوا متصور نہیں کیا جا سکتا۔

یہ مکر صرف محض قانونی غلطی اور ایسی قانونی غلطی کے درمیان جو کسی مقتدر کے اختیار کی بنیاد کو متاثر کرے امتیاز کرنا آسان نہیں۔ اجم بانی اور اس کے بعد کے دیگر مقدمات سے واضح ہو جاتا ہے۔

اجم بانی کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے کہا کہ وہ دستور کی دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ کی عرضی کو قبول نہ کرے گا اگر بظاہر عدالتی مقتدر نے اپنے دائرۂ اختیار میں رہتے ہوئے عمل کرنے میں صرف قانون کی غلط تعبیر کی۔ عرضی گزار نے سپریم کورٹ میں دفعہ ۳۲ کے تحت اس بنا پر رٹ دائر کی تھی کہ اتر پر دیش کی حکومت نے اس کی جو بنائی ہوئی بیڑیوں کی بکری پر ٹیکس لگانا چاہا تھا آیادہ معاملہ قابل ٹیکس تھا یا نہیں حکومت کے جاری کیے ہوئے اظہار نامہ کی تعبیر پر منحصر تھا۔ چونکہ زیر غور غلطی صرف قانون کی تعبیر کے متعلق تھی عدالت نے رٹ کے ذریعہ مداخلت کرنے سے انکار کر دیا۔ جب کسی بظاہر عدالتی مقتدر کو کسی معاملہ پر فیصلہ دینے کا اختیار ہوتا ہے اپنا اختیار نہیں کھودیتا ہے اگر وہ کسی قانونی یا واقعی مسئلہ کے متعلق غلط نتیجہ نکالے لیکن جسٹس سو بار او کا اپنے فیصلہ میں یہ کہنا صحیح تھا کہ ”ایسی صورت میں قانونی تجویز کی غلط تعبیر کے وجہ سے اس نے زیر غور موضوع پر وہ اختیار استعمال کیا جو صحیح تعبیر کی بنا پر اس کو نہیں حاصل تھا ایک مفہوم میں اس نے اس مال پر ٹیکس عاید کر دیا جو ٹیکس عاید کیے جانے کے قابل نہیں تھا“ اجم بانی کے معاملہ میں قانونی غلطی ایسی نہیں تھی جو مقتدر کے اختیار کو متاثر کرتی ہو۔ مگر اجم بانی کے معاملہ میں قائم کیا ہوا اصول راستی تجارتی کارپوریشن بنام میٹور میں قابل اطلاق نہیں پایا گیا۔ ہند کے دستور اور مرکزی بکری ٹیکس ایکٹ کے تحت ریاست میں ریاست بکری ٹیکس نہیں عاید کر سکتی ہے۔ ایک بکری پر بکری ٹیکس کی تشخیص پر اس بنا پر اعتراض کیا گیا کہ وہ تشخیص کرنے والے افسر کے اختیار کے باہر تھا کیونکہ وہ بین ریاست بکری بھتی حکم کی تائید میں یہ بحث کی گئی کہ اس افسر کو ملے کرنے کا اختیار تھا کہ آیادہ ریاستی یا بین ریاستی بکری تھی اور اس اختیار کے اندر رہتے ہوئے اس کی ہوئی کسی قانونی غلطی پر رٹ کے ذریعہ اعتراض نہیں کیا جاسکتا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ اس مقتدر کو بین ریاستی بکری پر ٹیکس تشخیص کرنے کا کوئی اختیار نہ تھا اور اس نے ایک غیر متعلقہ معاملہ کو ملے کر کے ایسا اختیار حاصل کر لیا جو اس کو حاصل نہ تھا۔ اگرچہ عدالت نے زیر غور معاملہ کو ایک غیر متعلقہ امر کہا ہے وہ قانون اور واقعات کا ایک مشتمل سوال تھا (زیادہ تر قانونی مسئلہ تھا) کیونکہ اس میں قانونی تجویز کے حوالہ سے نتیجہ نکالنا تھا اور ثابت شدہ واقعات پر اس کا اطلاق کرنا تھا۔

اجم بانی کے قبل اسی قسم کے حالات میں ٹائٹل آئرن اینڈ اسٹیل کمپنی بنام ایس۔ آر۔ سرسکار نے میں ریاست کا غلطی سے بین ریاست بھری ٹیکس لگانا ریکارڈ سے ظاہر ہونے والی غلطی خیال کی گئی۔ کلاسن بنام بیبی میں سپریم کورٹ نے بھری ٹیکس کے معاملہ میں دیے ہوئے فیصلہ پر شک ظاہر کیا اور کہا کہ کسی معاملہ کے ٹیکس عاید کیے جانے کے قابل ہونے کے متعلق ٹیکس لگانے والے مقتدر کا فیصلہ اختیار کے اندر رہتے ہوئے دیا ہوا فیصلہ ہے۔

پلینری ٹریڈنگ بنام درآمد اور برآمد کا چیف کنٹرولر اختیار کے متعلق غلطی اور قانونی غلطی کے درمیان امتیاز کرنے کی دشواری کو اور زیادہ واضح کرتا ہے۔ حکومت ہند نے بحری کسٹم ایکٹ ۱۸۷۸ء درآمد اور برآمد (قائم) ایکٹ ۱۹۳۷ء اور دیگر متعلقہ ایکٹوں کا اطلاق پانڈے جہی پر کر دیا۔ اس حکم نے نومبر ۱۹۵۲ء کے قبل کیے ہوئے جملہ افعال اور ترک فعل کو ان ایکٹوں سے مستثنا کر دیا جن کا اطلاق کیا گیا تھا۔ عرضی گزار نے اس تاریخ سے قبل مال کا آرڈر دیا تھا مگر مال اس تاریخ کے بعد آیا۔ کسٹم مقتدران نے مال کو جب وہ پہنچا ضبط کر لیا یا اس کے مقابلہ بہت زیادہ تاوان عاید کر دیا۔ عرضی گزار نے اس حکم کے خلاف دفعہ ۳۲ کے تحت رٹ دائر کر کے اعتراض اس بنا پر کیا کہ دستور کی دفعہ ۱۹ (۱) (۲) کی خلاف ورزی ہوئی کیونکہ وہ مقتدران بغیر کسی اختیار کے عمل کر رہے تھے۔ سپریم کورٹ نے کثرت رائے پر اپنی فیصلہ کے ذریعہ اس حکم میں مداخلت کرنے سے اس بنا پر انکار کر دیا کہ کسٹم مقتدران اپنے دائرہ اختیار کے اندر رہتے ہوئے عمل کر رہے تھے اور وہ بظاہر عدالتی عمل انجام دے رہے تھے۔ اس فیصلہ کا استدلال اجم بانی کے معاملہ پر تھا۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ وہ مقتدران خواہ معاملات کے متعلق غلط رائے قائم کرتے ہوں خواہ زیر فور قانون کی غلط تعبیر کر رہے ہوں ان دونوں میں سے کسی صورت میں عدالت دفعہ ۳۲ کے تحت مداخلت نہیں کرے گی۔ جسٹس داس گپتا نے کثرت رائے سے اختلاف کرتے ہوئے اپنے فیصلہ میں کہا کہ وہ معاملہ قانون کی غلط تعبیر کا نہیں تھا بلکہ بغیر کسی اختیار کے عمل کرنے کا تھا۔ ایک مصنف کا یہ بہت مناسب قول ہے کہ غلط تعبیر ”عدم اختیار“ اور ”اختیار مست“

کی اصطلاحات بہت آسانی سے ایک دوسرے کی جگہ استعمال کی جاسکتی ہیں۔

خوش قسمتی سے دفعہ ۳۲۶ کے تحت دائرہ کی ہوئی متعدد درجوں میں ہائی کورٹ ان ایجنوں میں نہیں پڑا کہ آیا قانونی غلطی اختیار سماعت کے متعلق ہے یا نفس معاملہ کو متاثر کرتی ہے۔ جب کبھی ان حد اتوں کو معلوم ہوا کہ کوئی انتظامی عمل ان کی تعبیر کے بموجب قانون کے مطابق نہیں ہے انھوں نے مداخلت کی اور حکم کو منسوخ کر دیا۔ انتظامی عمل پر نظر ثانی کے دائرہ میں اختیار سماعت کے متعلق غلطی اور قانونی غلطی کی دو طرفہ تقسیم بہت کم قائم رکھی گئی ہے۔ مجموعی طور سے غور کر کے ہوئے یہ مناسب ہوگا اگر عدالتی نظر ثانی کی زد میں انتظامی عمل میں کی ہوئی غلطیوں کو لے آیا جائے۔

## ریکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی قانونی غلطی

ہر قسم کی قانونی غلطیاں رٹ کے عدالتی اختیار سماعت کے دائرہ عمل میں نہیں آتیں۔ مجز اختیار سماعت کو متاثر کرنے والی قانونی غلطیوں کے کسی بنیاد پر عدالتی جماعت کے فیصلہ کو منسوخ کیا جاسکتا ہے اگر واضح طور سے قانونی غلطی ریکارڈ سے ظاہر ہوتی ہو اگرچہ وہ غلطی اس جماعت کے اختیار سماعت کو متاثر بھی نہ کرتی ہو۔ ریکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی قانونی غلطی کی کوئی معین اور جامع تعریف نہیں وضع کی جاسکتی۔ اس کی ماہیت میں ہی ایک غیر معین عنصر کا وجود ہے۔ لہذا ہر معاملہ کے حالات پر غور کر کے اس پر عدلیہ طور سے فیصلہ کرنا ہوتا ہے۔

سپریم کورٹ کے قول کے مطابق ”یہ تصور بہت ہی سبک اور لطیف امور پر مشتمل ہے۔ اس کی ماہیت میں ہی ایک غیر معین عنصر شامل ہے۔ اس کی کوئی معین تعریف نہیں کی جاسکتی کیونکہ کوئی خارجی معیار نہیں قائم کیا جاسکتا۔ غلطی کی ظاہری ماہیت زیادہ مددگار داخل نظر پر منحصر ہے۔“

یہ سوال کہ آیا زیر غور غلطی قانونی غلطی ہے جو ریکارڈ سے ظاہر ہوتی ہے ہر معاملہ کے حالات اور واقعات پر اور اس قانونی تجویز پر منحصر ہے جس کے بارے میں غلط تعبیر کا مذر رکھا ہوا یہ کہا گیا ہو کہ اس کی خلاف ورزی کی گئی ہے۔

ایک جاچ کا عام طریقہ جو استعمال کیا جاسکتا ہے یہ ہے کہ کوئی قانونی غلطی ریکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی نہ متصور کی جائے گی اگر وہ خود اپنے کو نمایاں نہ کرتی ہو یا بین نہ ہو یا جس کو ثابت کرنے کے لیے بحث یا شہادت درکار ہو۔ یا جس کو ثابت کرنے کی فرض سے طول طویل بحث کرنی پڑے کیونکہ اس معاملہ کے دورخ ہو سکتے ہیں۔ دیگر الفاظ میں وہ واضح طور سے ریکارڈ سے ظاہر ہونے والی قانونی غلطی نہیں ہے جس کو ثابت کرنے کے لیے طویل اور پیچیدہ بحث کرنی پڑے۔ دوسری طرف سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ جب یہ واضح اور نمایاں ہو کہ ٹریبونل کا نکالا ہوا نتیجہ واضح طور سے قانونی تجویز کی غلط تعبیر پر مبنی ہے یا اس کا فیصلہ ان تجاویز کا غلطی میں یا ان کو نظر انداز کر کے دیا گیا ہے یا وہ ایسے وجوہ پر مبنی ہے جو قانونی لحاظ سے غلط ہیں تو اس نتیجہ کو عدالت (Court of Appeal) کی رٹ کے ذریعہ درست کر سکتی ہے۔ لیکن یہ جاچ کا طریقہ بھی واضح اور معین نہیں ہو سکتا اور بسا اوقات اس سے کام نہیں چلنا کیونکہ جس امر کو ایک منج خود اپنے کو ظاہر کرنے والا خیال کرتا ہے ممکن ہے دوسرا منج اس کو ایسا نہ خیال کرے۔

وہ غلطی واضح طور سے ریکارڈ سے ظاہر ہونے والی نہیں ہوگی اگر کسی قانون کی دو معقول تعبیریں ہو سکیں اور ٹریبونل نے ان میں سے ایک کو اختیار کر لیا ہو متعدد معاملات میں عدالتوں نے کہا ہے کہ ایسی صورت میں عدالت مداخلت نہیں کرے گی جب کسی مقدمہ نے ان میں سے ایک تعبیر کو اختیار کیا ہو اور اس کو نہیں جو کسی شخص کے موافق ہو یا جب مقدمہ کی اختیار کی ہوئی تعبیر دوسری تعبیر سے کم عدالت کو معقول معلوم ہوتی ہو۔ مگر عدالت مداخلت کر سکتی ہے اگر اس قانون کی صرف ایک ہی تعبیر ہو سکتی ہو اور اس کو مقدمہ نے نہ اختیار کیا ہو۔ امپیکالس بنام بھٹل میں ایک اقرار نامہ کے دو فقروں کی ٹریبونل کی کی ہوئی تعبیر واضح طور سے غلط پائی گئی۔ عدالت نے کہا کہ یہ وہ معاملہ نہیں ہے کہ یہاں دو تعبیریں ہو سکیں۔ یہ وہ معاملہ ہے جس میں ان فقروں کو ان کے مقصد کو بالکل نظر انداز کرتے ہوئے غلط پڑھا گیا۔ اس

III - Sc. 1965. A. I. R. - 137. Sc. 1960. A. I. R. 4

477. Sc. 1964. A. I. R. 5

1506. Sc. 1961. A. I. R. - 970. Sc. 1961. A. I. R. 6

1850. Sc. 1970. A. I. R. 7

امر پر کہ آیا کسی قانون کی دو تعبیرات ہو سکتی ہیں بیچ بہ بیچ اور معاط بہ معاط اختلاف رائے ممکن ہے۔  
چند ٹریڈنگ کمپنی بنام ہند میں سپریم کورٹ نے کسٹم کلکٹر کے ایک حکم کو منسوخ کر دیا یہ  
 کہتے ہوئے کہ اگر کوئی ٹریڈیئر ایسا نتیجہ نکالے جس کو وہ متعلقہ قانون کو معقول طور سے سمجھ کر نہیں  
 کھال سکتا تھا تو وہ قانون کے متعلق غلطی متصور ہوگی۔

اگر کوئی بظاہر عدالتی جماعت متعلقہ امور پر غور نہ کرے یا غیر متعلقہ امور پر غور کرے تو وہ  
 قانون کے متعلق غلطی ہوگی۔ محض طریقہ انبہار یا تکنیکی ماہریت کی قانونی غلطیاں عدالتی نظر ثانی کے  
 استہمال کے لیے کافی نہیں ہوتی ہیں۔

کسی مقتدر کے حکم کو عدالتی نظر ثانی کی زد میں لانے کے لیے اس حکم کا مدلل اور واضح  
 ہونا ضروری ہے تاکہ اس سے ظاہر ہو سکے کہ قانونی تجاویز کو واضح طور سے نظر انداز کر دیا گیا  
 ہے یا ان سے لاعلمی ظاہر ہوتی ہے یا نہیں۔

عدالت مداخلت نہ کرے گی اگر کسی مقتدر نے قانون کی لازمی تجاویز کو نظر انداز نہ کیا  
 ہو بلکہ غلطیہ کی جاری کی ہوئی ہدایات کو جن کا قانونی اثر نہ ہو نظر انداز کر دیا ہو۔

یہ آسان طریقہ ہو گا اگر عدالتیں غنی اور عیاں غلیبوں کے تصور کو نظر انداز کر کے خود  
 جملہ قانونی غلطیوں کا قطعی فیصلہ کرنے والی ہو جائیں یا اختیار تمیزی پر عدالتی نظر ثانی کے بارے  
 میں ذکر کرتے ہوئے آگے چل کر ظاہر کیا جائے گا کہ عدالتوں نے اس کو معلوم کرنے کی پرواہ  
 نہیں کی کہ آیا غلطی عیاں ہے یا نہیں یا انہوں نے ان جملہ غلطیوں کی تصحیح کر دی جن سے اختیار تمیزی  
 کا بے جا استعمال ہوا تھا۔ امریکی انتظامیہ طریقہ کار ایکٹ کی دفعہ ۱۰ تجویز کرتی ہے کہ نظر ثانی کرنے  
 والی عدالت کو جملہ متعلقہ قانونی مسائل پر غور کرنا چاہیے اور دستور اور ریج تو اہم کی تجاویز کی تعبیر  
 کرنا چاہیے۔ وہیں عدالتیں انتظامی مہارت کا کافی پاس رکھتی ہیں اور بسا اوقات مداخلت نہیں  
 کرتیں اگر انتظامیہ کا فیصلہ ریکارڈ کی بنا پر مناسب معلوم ہو یا اس کے لیے کوئی قانونی بنا ہو۔

۱۵۷. Sc. 1965. A.I.R. ۵۰

۲۹. Sc. 1968. A.I.R. ۵۰

1626. Sc. 1963. A.I.R. 691 Sc. 1959. A.I.R. 5

896. Sc. 1959. A.I.R

## اختیارِ سماعت کے متعلق واقعات

دونوعیت کے واقعات ہوتے ہیں۔ ایک اس زمرہ کے واقعات جن کو فیصل کرنے کے اختیار میں کوئی شہ نہیں ہوتا اور دوسرے اس نوعیت کے واقعات جن کا وجود اختیار کے استعمال کے لیے شرط ماقبل ہوتی ہے۔ دوسرے زمرہ کے واقعات اختیار سے متعلق واقعات کہے جاتے ہیں ان کو متعلقہ (Collected) واقعات بھی کہتے ہیں۔ لہذا جب کسی مقتدر کو کسی مکان پر برائے تصرف دخل کرنے کا اختیار (Right of Entry) ہو تو اس مکان کا خالی ہونا ایسا عمل کرنے کے لیے شرط ماقبل ہے اور یہ اختیار سے متعلق واقعہ ہے۔

قانون کسی مقتدر کو ان واقعات کے بارے میں خود طے کرنے کا اختیار دے سکتا ہے اور نہیں بھی دے سکتا ہے۔ جب ایسا اختیار نہ عطا کیا گیا ہو تو نظر ثانی کے اختیار کے تحت عدالت ایسے واقعات کو طے کرنے کے لیے آزادانہ طور سے شہادت پر غور کر سکتی ہے۔ جیسا کہ وہ قانونی اپیل میں کرتی ہے۔ اس نظریہ کی وجہ یہ ہے کہ کوئی مقتدر ایسے واقعات کی بابت غلط رائے قائم کر کے وہ اختیار نہیں لے سکتا ہے جو اس کو قانون کے ذریعہ حاصل نہیں ہے۔

بو۔ پی۔ (کرایہ اور بے دخلی پر عدالتی قابو) ایکٹ ۱۹۴۷ء کے تحت ضلع مجسٹریٹ کو کسی خالی دوکان کو کسی شخص کو الاٹ کرنے کا اختیار ہے۔ ایکٹ یہ بھی تجویز کرتا ہے کہ ضلع مجسٹریٹ کے حکم پر کسی عدالت میں اعتراض نہ کیا جائے گا۔ مٹی دیوی بنام گوگل چندر میں یہ طے پایا کہ یہ واقعہ کہ آیا دوکان خالی تھی یا نہیں اختیار سے متعلق واقعہ تھا جس کو خود ضلع مجسٹریٹ غلط طور سے طے کر کے ایسا اختیار نہیں لے سکتا تھا جو اس کو قانوناً حاصل نہ تھا۔ خالی ہونے کے متعلق حکم دیوانی نانش کے ذریعہ اعتراض کیا جاسکتا ہے۔

حصول آراضی ایکٹ ۱۸۹۴ء کے تحت اشد ضرورت کی صورت میں حکومت بغیر سماعت کے کسی بنجر یا قابل زراعت آراضی پر قبضہ کر سکتی ہے عدالت سے یہ طے پایا کہ آراضی کی ماہیت پر اختیار کا حاصل ہونا منحصر ہے۔ عدالت نے کہا کہ ”یہ قائم شدہ اصول ہے کہ جب کسی انتظامی مقتدر کا اختیار کسی واقعہ کی بابت ابتدائی فیصلہ پر منحصر ہو تو کسی سرٹیکوری کی رٹ کی کڑواہی

میں ہائی کورٹ کو اختیار ہے کہ وہ اپنی آزادانہ رائے سے طے کرے کہ آیا اس مقدمہ کا وہ فیصلہ درست ہے یا غلط۔ اسی طرح ”اشد ضرورت“ بھی اختیار سے متعلق واقعہ ہے اور اس کو بھی عدالت اپنی آزادانہ رائے سے طے کر سکتی ہے۔ ریاست مدھیہ پر دیش بنام ٹکے۔ ڈی جلا۔ میں بھی یہی نظریہ اختیار کیا گیا۔ اس میں مدھیہ پر دیش خاتمہ جاگیر ایکٹ ۱۹۵۱ زیر غور تھا۔ اس ایکٹ کے تحت جلا جاگیریں ختم کر دی گئیں اور ان میں واقع تالاب۔ جنگلات۔ درختان وغیرہ کی ملکیت ریاست کو دے دی گئی۔ مگر دخل کی ہوئی آراضی میں واقع تالاب اور ختان، انہی کنویں اس ایکٹ کے اطلاق سے مستثنیٰ کر دیے گئے تھے سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا اس معاملہ زیر غور میں تالاب اور کنویں ایسی دخل کی ہوئی آراضی میں واقع تھے یا نہیں۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ یہ اختیار سے متعلق واقعہ ہے اور اس کو ہائی کورٹ میں اپنی آزادانہ رائے سے طے کرنا تھا۔

اعلا بندہ سب سے کشن کر نوزیر غور ایکٹ کے تحت اختیار تھا کہ وہ کسی الٹ منٹ کو منسوخ کر دے اگر مطمئن ہو کہ وہ فریب، غلط بیانی کے ذریعہ یا کسی اہم واقعہ کو پوشیدہ رکھ کر حاصل کیا گیا تھا سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ کشن کر اختیار اسی وقت پیدا ہوتا ہے جب الٹ منٹ فریب وغیرہ کے ذریعہ حاصل کیا گیا ہو اور اس امر پر مطمئن ہونا اس کے اختیار کے استعمال کے لیے شرط یا قبل تھی۔ عدالت بالائی ہائی کورٹ کو اختیار ہے کہ وہ خود کے کرائے کے تحت قیس کیے ہوئے مواد کی پکڑ شنو کا اطمینان منقول تھا یا نہیں یا اس نے من نافہ بدیتی یا غیر منقول طعنے سے عمل کیا۔ حالانکہ اس موضوع پر متعدد مقدمات ہیں مگر یہ کہنا ابھی تک درست نہ ہو گا کہ یہ اصول کہ اختیار کے متعلق واقعات کو عدالت اپنی آزادانہ رائے سے طے کرے معین ہو گیا ہے اس اصطلاح ”آزادانہ رائے“ کی بھی تعبیر کرنی ہے۔ کیا عدالت نئی شہادت لے سکتی ہے یا کیا اس کو ریکارڈ میں درج واقعات کی بنا پر ہی مطمئن ہونا ہے کہ آیا مقدمہ ٹھیک نتیجہ پر پہنچا یا نہیں اختیار سے متعلق واقعات کی بابت بھی کسی مقدمہ کو اختیار استعمال کرنے سے قبل ان پر فیصلہ دیے بغیر گزرنا نہیں ہے۔

ایک ایکٹ کسی مقدمہ کو اختیار سے متعلق واقعات پر فیصلہ دینے کا واضح اختیار



دے سکتا ہے۔ مثلاً بہتی حصول آراضی ایکٹ ۱۹۴۸ ریاست کو اختیار دیتا ہے کہ وہ آراضی کے مالک ہونے کے متعلق تحقیقات کر کے اس کے خالی ہونے کا اعلان کر دے اور یہ اعلان غلط ہونے کے امر کے متعلق قطعی ثبوت ہوگا۔ ایسی صورت میں عدالتی نظر ثانی کا دائرہ عمل محدود رہتا ہے اور عدالتیں اختیار سے متعلق واقعات پر صرف اس طرح نظر ثانی کر سکتی ہیں جس طرح وہ دیگر واقعات کے بارے میں کرتی ہیں۔ ان حالات میں صرف کسی قانونی شہادت کا نہ ہونا ہی مداخلت کی وجہ ہو سکتی ہے۔

اگر اسی موضوع پر کوئی ایکٹ واضح نہ بھی ہو تو بھی عدالتیں یہ فیصلہ دے سکتی ہیں یا یہ فرض کر سکتی ہیں کہ مقتدر کو اختیار سے متعلق واقعات کے بارے میں طے کرنے کا اختیار ہے اس قسم کا اشارہ سپریم کورٹ نے صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ کے سلسلہ میں ایکسپریس نیوز ہیئر کی رٹ میں کیا۔ عدالت نے کہا۔

عام طور سے یہ بجا اور مناسب نہ ہوگا کہ اختیار سے متعلق واقعات کے بارے میں مل کرنے کے مخصوص طریقوں کے ابتدائی اختیار کو محدود کر دیا جائے اور ایسی ابتدائی متفہم کے فیصلہ کو رٹ کے اختیار سماعت کے تحت ہائی کورٹ میں لایا جائے۔ ہم یہ کہہ دینا چاہتے ہیں کہ ہم اس اظہار رائے کے ذریعہ کوئی تمسین یا بے لوج حصول قائم نہیں کرنا چاہتے۔ اس سوال کا طے کرنا کہ آیا ابتدائی واقعات کی بھی سماعت رٹ کی کارروائی میں ہائی کورٹ کرے لازمی طور سے فریقین کے درمیان ابتدائی متفہم کی ماہیت پر منحصر ہے۔

آخر میں یہ عدالتوں ہی کو طے کرنا ہوتا ہے کہ آیا ایکٹ نے انتظامی مقتدر کو اختیار سے متعلق واقعات کو طے کرنے کا اختیار دیا ہے یا نہیں اور آیا ایسے واقعات پر نظر ثانی کرنے کے لیے وہ زیادہ وسیع اختیار استعمال کریں یا نہیں۔

## واقعاتی سوال پر نظر ثانی

عدالت صرف واقعات پر غلطیوں کی وجہ سے کسی بظاہر عدالتی جماعت کے فیصلہ میں

مداخلت نہ کرے گی اگرچہ وہ واضح طور سے ریکارڈ سے ہی کیوں نہ ظاہر ہوتی ہوں۔ رٹ کا اختیار سماعت منجرائی کا اختیار ہے۔ اس کو استعمال کرنے والی عدالت کو بطور اپیلی عدالت کے عمل نہیں کرنا چاہیے۔ اور وہ کسی واقعاتی غلطی پر نظر ثانی نہیں کرے گی جب تک اس کی تائید میں کوئی بھی شہادت نہ ہو۔ عدالتیں انتظامی مقتدران کے واقعاتی فیصلوں میں مداخلت نہیں کرتی ہیں کیونکہ اگر وہ ایسا کریں تو وہ مقتدران عدالتوں کو شہادت ارسال کرنے کی اجنسیاں بن کر رہ جائیں اور انتظامی فیصلوں کا مقصد ہی فوت ہو جائے۔ برخلاف اس کے ایک حد تک انتظامی عمل پر قابو رکھنا بھی ضروری ہے تاکہ انتظامی مقتدران من مانی عمل نہ کر سکیں۔ لہذا ان دونوں صورتوں میں جو ایک دوسرے کی مخالف ہیں عدالتوں نے ہم آہنگی اس اصول کو قائم کر کے پیدا کی ہے کہ انتظامی مقتدران کے فیصلوں میں اس صورت میں مداخلت کی جا سکتی ہے جب اس فیصلے کے لیے کوئی بھی شہادت نہ ہو۔ بغیر کسی شہادت کے فیصلہ قانونی غلط تصور ہوتی ہے۔ اگر فیصلے کے لیے کچھ بھی شہادت ہو تو عدالت اس کے کافی یا نا کافی ہونے پر غور نہیں کرے گی۔ یہ عدالت کامل نہیں ہے کہ وہ واقعات اور شہادت سے اس پر نظر ثانی کرے۔ اس کی دوبارہ تشخیص کرے اور اس کا اندازہ لگا کر خود اپنا نتیجہ نکالے۔ اس کو شہادت اسی صورت میں لینا چاہیے جس میں وہ ہے۔ لہذا شہادت کا قابل اعتبار ہونا ایسا مسئلہ نہیں ہے جس پر عدالت میں رٹ کے معاملہ میں بحث کی جائے۔

کسی شخص کو ایسی صورت میں بھی رادرسی مل سکتی ہے جب ٹریبونل نے قابل پذیرائی اور اہم یا مادی شہادت کو قبول کرنے سے انکار کر دیا ہو یا زیر اعتراض فیصلہ غیر متعلقہ شہادت سے متاثر ہو کر دیا گیا ہو۔ بغیر کسی شہادت کے دیا ہوا فیصلہ وہ ہوتا ہے جو تیس آر آئی ٹین یا شبہ کی بنا پر دیا گیا ہو۔ ایسا بہت کم ہوتا ہے لہذا بہت ہی غیر معمولی حالات میں انتظامی فیصلہ

ل 123. ASS. 1971. A.I.R. 408. Sc. 1967. A.I.R.

کے 477. Sc. 1964. A.I.R. 1160. Sc. 1960. A.I.R.

سے 1103. Sc. 1965. A.I.R. 404. Sc. 1963. A.I.R. 1723. Sc. 1963. A.I.R.

کے 1723. Sc. 1963. A.I.R.

746. Sc. 1971. A.I.R. ل 177 Sc. 1961. A.I.R.

عدالتیں مداخلت کرتی ہیں۔

ایسا ایک غیر معمولی معاملہ ہند بنام ایچ۔ سی گوپل<sup>۱</sup> ہے یہاں سوال یہ تھا کہ آیا عدالتی مداخلت نے اپنے بالا افسر کو رشوت دینی چاہی۔ صرف یہ شہادت تھی کہ عرضی گزار اس افسر کے مکان پر گیا اور اپنے بٹوے سے ایک طے کیا ہوا لٹکا لٹکا ہوا اپنے رنگ بورجیا سے سو روپیہ کا نوٹ معلوم ہوتا تھا۔ ٹنٹ پڑنے پر اس کو پھر اپنی جیب میں رکھ لیا۔ یہ بھی شہادت تھی کہ اس افسر کی نگاہ بہت اچھی نہ تھی۔ یہ طے پایا کہ تحقیقات کرنے والے افسر کا فیصلہ شبہ پر مبنی تھا کیونکہ عدالت کو اس فیصلہ کی تائید میں کوئی شہادت نہیں لی۔ ایک دوسرے معاملہ تربھون پر کاش بنام ہند میں سپریم کورٹ نے ایک احتیاطی مقدمہ کے فیصلہ کو منسوخ کر دیا کیونکہ وہ محض قیاس آرائی اور ظن پر مبنی تھا۔ چند معاملات جن میں کوئی قانونی شہادت کے نہ ہونے کا سوال پیدا ہوا آمدنی اور بکری ٹیکس کے قوانین کے تحت پائے جاتے ہیں۔ یہ طے پایا کہ آیا فیصلہ قانونی شہادت پر مبنی ہے یا نہیں قانونی مسئلہ ہے۔

رگھو پر مندل ہری پر مندل بنام بہار<sup>۲</sup> میں تشخیص کرنے والے افسر نے صرف یہ کہا کہ ”میں کاروبار سے کھانوں کو نامعلوم کرتا ہوں اور اس کی مجموعی بکری کا تخمینہ ۴۰۰۰۰۰ روپیہ پر کرتا ہوں۔“ بغیر کچھ بتائے ہوئے کہ اس نے کس شہادت کی بنا پر یہ رقم معین کی۔ وہ تشخیصی حکم دے کر دیا گیا کیونکہ وہ کسی شہادت پر مبنی نہیں تھا بلکہ قیاس آرائی کی بنا پر دیا گیا تھا۔ اسواتیا بنام کشنتر آمدنی ٹیکس<sup>۳</sup> میں آمدنی ٹیکس ٹریبونل نے ٹیکس دہندہ پر بطور ٹیکس ایک رقم عاید کر دی اور تشخیص کے حکم میں الفاظ ”یہ غیر اعلیٰ نہیں ہے“ استعمال کیے اور کوئی دیگر وجہ نہیں ظاہر کی۔ یہ طے پایا کہ ٹریبونل من مانی فیصلہ نہیں دے سکتا ہے وہ اپنے فیصلہ کو قیاس آرائی ظن اور شبہ پر مبنی نہیں کر سکتا۔

۱ 364. Sc. 1964. A.I.R.

۲ 450. Sc. 1970. A.I.R.

۳ 464. Sc. 1956. A.I.R.

۴ 810. Sc. 1957. A.I.R.

۵ 36. Sc. 1960. A.I.R.

اوپر کے تجزیہ سے معلوم ہو گا کہ عدالتی نظر ثانی کا دائرہ عمل واقعاتی سوال سے زیادہ قانونی سوال کے متعلق وسیع ہے۔ ان دونوں اقسام کے سوالات کے درمیان کیسے امتیاز کیا جائے فرض کرو سوال یہ ہے کہ آیا کوئی صنعتی نزع ہے یا نہیں۔ صنعتی نزاعات ایکٹ کے تحت یہ طے پا چکا ہے کہ ایک نجی نزع صنعتی نہیں ہے لیکن اگر کسی نزع کی کام گران کی بڑی یا کافی تعداد تائید کرے تو وہ صنعتی نزع ہے۔ کتنے کام گران کسی نزع کی تائید کرتے ہیں یہ ایک واقعاتی سوال ہو گا مگر آیا وہ تعداد نزع کو صنعتی نزع کے معنی میں لانے کے لیے کافی ہے یا نہیں یہ قانونی سوال ہو گا۔ کسی معاملہ میں یہ دونوں سوالات پیدا ہو سکتے ہیں اور ایسی صورت میں وہ قانونی اور واقعاتی کا مخلوط سوال کہا جاتا ہے۔

دوسرے (مصلحت) نے کہا ہے کہ اگر نزع اس بات کی ہو کہ کیا واقعہ ہوا یا شرائط۔ حالات یا نیت کے بارے میں ہو تو وہ واقعاتی سوال ہوتا ہے۔ لیکن جب کسی قانونی تصور کی تعبیر کرتا ہو یا اس تعبیر کا تین کس مخصوص معاملہ کے حالات کی روشنی میں کرتا ہو تو وہ قانونی سوال ہو گا۔ جانی (Mackay) نے بھی یہی نظریہ اختیار کیا جب اس نے کہا کہ ”ایک واقعاتی فیصلہ یہ کہنا ہے کہ کوئی واقعہ اس کے قانونی اثر سے غیر متعلق یا اس کے قانونی اثر کی بات کچھ کہے جانے کے قبل پیش آیا یا پیش آرہا ہے یا پیش آنے والا ہے۔ ایسا فیصلہ وہ شخص بھی کر سکتا ہے جو قابل اطلاق قانون سے واقف بھی نہ ہو۔“

سری بینک شی ٹیس بنام کشنر آمدنی ٹیکسٹ میں قانونی واقعہ کے فرضی کا مسئلہ پیدا ہوا۔ یہاں یہ سوال اٹھا کہ آیا چند واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ قانون کا یا واقعہ کا سوال ہے؟ ایپلایٹ نے آمدنی ٹیکس پیمانے کے لیے مختلف کمپنیوں سے خرید و فروخت کی تھی۔ آمدنی ٹیکس ٹریبیونل نے فیصلہ دیا کہ درمیانی لوگ سب بینا می تھے اور ان کے نام خرید و فروخت فرضی تھی۔ یہ بحث کی گئی کہ واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ قانونی سوال تھا۔ عدالت نے یہ سوال قائم کیا۔ کیا یہ کہا جاسکتا ہے کہ واقعات سے نکالا ہوا کوئی نتیجہ واقعہ نہیں رہ جاتا جب اس کو دیگر واقعات سے نکالا جائے؟ اس کا جواب تھا۔ نہیں۔ لیکن ایسا ہو سکتا ہے اگر کوئی واقعہ اور قانون کا مخلوط سوال ہو یعنی پہلے پیش کی ہوئی شہادت سے واقعات کو قائم کرنا اس کے بعد ان پر متعلقہ قانون کے اصولوں کا

اطلاق کر کے فریقین کے حقوق پر فیصلہ دینا۔ واقعات سے نتیجہ نکالنا واقعاتی یا قانونی سوال فیصلہ طلب مسئلہ کی ماہیت کے بموجب ہوتا ہے یعنی اگر وہ مسئلہ محض واقعاتی ہو یا واقعہ اور قانون کا مخلوط مسئلہ ہو۔

عدالت نے بینک شی کے معاملہ میں مندرجہ ذیل نتیجے نکالے۔

(۱) جب فیصلہ طلب مسئلہ محض قانونی سوال ہو جیسے کہ کسی ایکٹ یا ملکیت کی تعبیر کرنا تو وہ قانونی سوال ہوتا ہے۔

(۲) جب فیصلہ طلب مسئلہ قانون اور واقعہ کا مشمولہ سوال ہو تو واقعات کا قائم کرنا واقعاتی سوال ہے۔ اور اس نتیجہ کا قانونی اثر قانونی سوال ہوتا ہے۔

(۳) جب نکالا ہوا نتیجہ خود ہی ایک واقعہ ہو تب یہ امر کہ وہ واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ ہے اس کی ماہیت کو نہیں بدل سکتا وہ واقعہ ہی رہے گا۔

اس معاملہ میں عدالت نے یہ فیصلہ دیا کہ یہ نتیجہ کہ درمیانی لوگ بینا می دار تھے مختلف واقعات سے نکالا گیا تھا اور کسی قانونی اصول کے اطلاق کرنے کا سوال نہیں پیدا ہوا تھا۔

ایسا ہمیشہ ہی نہیں ہوتا کہ واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ قانونی مسئلہ خیال کیا جائے۔ جب یہ طے کرنا ہو کہ آیا کوئی واقعات قانونی معیار کے اندر آتے ہیں یا نہیں تو وہ واقعہ اور قانون کا مخلوط سوال ہوتا ہے۔ کے۔ سی۔ تھا پرنٹنگ کمپنی آمڈنی ٹیکسٹ میں سوال تھا کہ آیا تشخیص کیے ہوئے شخص کو اس کی ایک انتظامی لکھنسی کے ختم کیے جانے پر ملا ہوا معاوضہ آمڈنی ٹیکس ایکٹ کے تحت پونکی کا اصول تھا۔ یا آمڈنی۔ برطانیہ یا کہ یہ سوال آیا حاصل شدہ رقم پونجی تھی یا آمڈنی قانون اور واقعہ کا مخلوط سوال تھا اور وصول شدہ رقم کی ماہیت کے بارے میں واقعات سے نکالا ہوا نتیجہ قانونی سوال تھا۔

واقعات پر عدالتی نظر ثانی کی وسعت کے بارے میں معلوم ہوتا ہے کہ ”عدم شہادت“ کا قاعدہ اتنی پابندی لگانے والا ہے کہ عدالتوں کے ایسے عمل کی زیادہ گنجائش نہیں رہ جاتی اس قاعدہ کو انگلینڈ سے لے کر ہندوستان میں اختیار کیا گیا ہے۔ امریکی نے برخلاف اس کے زیادہ کشادہ قاعدہ ”کافی شہادت کا“ اختیار کیا ہے۔ جیسا کہ وہاں کے سپریم کورٹ نے وضاحت

کی ہے کافی شہادت محض شائبہ سے زیادہ ہے۔ اس کے معنی ہیں ایسی متعلقہ شہادت جس کو ایک معقول شخص کسی نتیجہ کی تائید کرنے کے لیے قبول کر سکتا ہے (Scheweart) کا قول ہے ممکن شہادت ایسی شہادت ہے جس کی بنا پر ایک معقول شخص کسی نتیجے پر فیصلہ دے سکے کسی واقعہ پر فیصلہ دینے کے لیے شہادت اس وقت کافی ہوتی ہے جب اس کی بنا پر ایک شخص کسی واقعہ کے وجود کی بابت معقول طور سے فیصلہ دے سکے۔ کافی شہادت - لہذا کسی انتظامی و انتہائی فیصلہ کی معقولیت کی ذکر صحت کی جانچ کرنے کا ایک طریقہ ہے "ہند کی عدالتوں کے لیے اس قاعدہ کو اختیار کرنے میں کوئی رکاوٹ نہیں ہے۔ اگر عدم شہادت کی جگہ "کافی شہادت کا قاعدہ اختیار کر لیا جائے تو انتظامی مقتدران پر زیادہ قابو حاصل کر لیا جاسکتا ہے۔ اور یہ امر موجودہ دور کے روشن تصورات کی مطابقت میں ہو گا۔

## طریقہ کارانہ نقائص

اگر کسی مقتدرہ نہ طریقہ کارانہ بے قاعدگی کی ہے تو اس کا فیصلہ رد کیا جاسکتا ہے بشرطیکہ وہ طریقہ کار لازمی قرار دیا جائے۔ لہذا اگر قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کی گئی ہو یا مقتدرہ وجوہ ظاہر کرنے سے باز رہے جبکہ قانون سے وجوہ دینا مطلوب ہو یا وہ قانون سے مقررہ کسی دیگر طریقہ کار کو نظر انداز کر دے تو ضرور رسیدہ شخص رٹ کے ذریعہ دائر کر سکتا ہے اگر کوئی مقتدرہ لازمی طریقہ کار کو نظر انداز کر دے تو یہ تصور ہوتا ہے کہ اس نے اپنے اختیار سے تجاوز کیا یا اس کا بے جا استعمال کیا۔

آیا کسی طریقہ کار کو نظر انداز کرنے کی وجہ سے انتظامی عمل باطل ہو جائے گا اس بات پر منحصر ہے کہ آیا وہ طریقہ کار لازمی یا ہدایتی ہے۔ ہدایتی طریقہ کار کی خلاف ورزی کسی عمل کو ناجائز نہیں کرے گی مگر لازمی طریقہ کار کی خلاف ورزی ناجائز کر دے گی۔ ایک یا دو مثالیں یہاں درج کی جا رہی ہیں:

دستور کی دفعہ ۳۰، ۳۱، ۳۲ جو چوتھی ہے کہ کسی ریاست میں کسی سرکاری ملازم کے خلاف تادیبی کارروائی کرتے وقت ریاستی سرکاری خدمت کمیشن سے مشورہ کرنا ہو گا اس تجویز کی تعبیر کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ وہ ہدایتی ہے نہ کہ لازمی اور اس کی خلاف ورزی سے حکومت کی کارروائی باطل نہیں ہوگی بلکہ دو سرے معاملوں میں طریقہ کار لازمی قرار دیا گیا

جب حکومت کے بنائے ہوئے قواعد تجویز کرتے تھے کہ شراب کا لائسنس نیلام کے ذریعہ دیا جائے گا مگر مسئلہ متنازعہ نے نجی طور سے ابواب قبول (open door) کر لیا۔  
 ایک ایک تجویز کرتا تھا کہ ایسیج گاڑی کے پرمٹ کی درخواست اس تاریخ سے قبل جس سے اس کو موثر ہونا ہو ایسی مدت کے اندر دینا چاہیے جو چھ ماہ سے کم نہ ہو۔ یہ طے پایا کہ ایسی درخواست پر پرمٹ دینا جو مقررہ مدت سے کم مدت کے اندر دی گئی ہو غلط عمل ہے :

## باب ۱۳

# انتظامی اختیار تمیزی پر قابو

## تمہید

موجودہ دور میں انتظامی اختیار تمیزی کے وسیع دائرہ کا کچھ اندازہ پچھلے باب سے ہو سکتا ہے۔ اس امر نے اختیار تمیزی پر قابو کا ایک بہت اہم سوال پیدا کر دیا کہ حکومت قانون ہو ذکر حکومت انسان۔ اگر انتظامیہ کو عمل کی پوری آزادی دے دی جائے تو اس کے باعث من مانی طور سے اختیار کا استعمال ہو سکتا ہے جس کی وجہ سے فرد کی آزادی خطرہ میں پڑ سکتی ہے۔ لہذا کچھ حد تک اختیار تمیزی پر قابو رکھنا ضروری ہے۔ قابو رکھنے کا ایک ذریعہ عدالتیں ہیں۔ جس ذریعہ کا ذکر یہاں کیا جا رہا ہے۔

اس دائرہ میں عدالتی نظر ثانی کا طریقہ دو باہم مختلف نظریات میں ہم آہنگی ظاہر کرتا ہے۔ ایک یہ کہ چونکہ قانون سازی نے انتظامیہ کو اختیار عطا کیا ہے اور عدالتوں کو ان کے فیصلوں سے اپیل سننے کا اختیار نہیں دیا ہے لہذا یہ ظاہر ہوتا ہے کہ انتظامیہ کے فیصلوں پر اعتماد کیا گیا ہے کہ عدالتوں کے فیصلوں پر۔ دوسرا نظریہ یہ ہے کہ وجود اس کے مفاد کے اپنے اختیار کے دائرہ میں رہتے ہوئے ہی عمل کرنا چاہیے۔ اور چونکہ یہ قانون سازی کا منشا نہیں معلوم ہوتا کہ اپنے اختیار کے متعلق آخری فیصلہ کرنے والا وہی انتظامی مقتدر ہو لہذا عدالتی عمل کی ضرورت پڑتی ہے تاکہ انتظامیہ اپنے قانونی اختیار کے حدود کے اندر ہی رکھے جاسکیں۔ سپریم کورٹ کے مندرجہ ذیل قول سے عدالتی نظر ثانی کی بخوبی وضاحت ملتی ہے۔

”عدالت کوئی اپیلی مقتدر نہیں ہے جہاں حکومت کے حکم کی سماعت پر بحث کی جائے



اور دراصل اس کو خود اپنے نظریہ کو حکومت کے نظریہ کی جگہ رکھ دینے کا کوئی اختیار نہیں ہے کیونکہ کل اختیارات۔ اختیار سماعت اور اختیار تہیزی قانون کے ذریعہ حکومت میں مرکوز کر دیے گئے ہیں۔ عدالت صرف ان سوالات پر غور کر سکتی ہے کہ آیا اس مقدمہ نے جس کو اختیار حاصل ہے ان حالات۔ واقعات یا معاملات پر غور کیا جو اس غرض سے جس کے لیے اختیار دیا گیا ہو بالکل غیر متعلقہ ہیں۔ یا آیا کارروائی مقدمہ نے بدعتی سے کسی نئی عداوت کی بنا پر شروع کی ہے۔

## عدالتیں اختیار تہیزی کے استعمال کے واقعاتی پہلو نہیں غور کریں

منفی پہلو پر یعنی عدالتیں کیا نہیں کرتیں۔ غور کرنا چاہیے۔ اس موضوع پر بنیادی اصول یہ ہے کہ عدالتیں کسی مقدمہ کے اختیار تہیزی کے استعمال کے نفس معاملہ یا اس کے واقعاتی پہلو میں مداخلت نہیں کرتیں نہ اس پر غور کرتی ہیں۔ وہ اس سوال میں نہیں پڑتی ہیں کہ آیا کسی مقدمہ کے پاس رائے قائم کرنے کے لیے کافی یا اطمینان بخش مواد تھا یا نہیں۔

اس اصول کو واضح کرنے کے لیے چند معاملات کا ذکر کیا جا رہا ہے۔ انسدادی نظربندی ایکٹ ۱۹۵۰ کی دفعہ ۲ علیہ کو اختیار دیتی ہے۔ وہ کسی شخص کو نظربندی کرنے کا حکم دے سکتا ہے اگر وہ ممکن ہو کہ اس کو اس دفعہ میں مندرج کسی معاملہ کے لیے مصروف رہنا ہو۔ اس کے لیے اس شخص کو نظربندی کرنے کی غرض سے نظربندی کرنا ضروری ہے سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ یہ امر کہ کسی شخص کو نظربندی کرنا چاہیے یا نہیں، نظربندی کرنے والے مقدمہ کے داخلی اطمینان پر منحصر ہے نہ کہ کسی عدالت کے خارجی اطمینان پر۔ کوئی عدالت نظربندی کرنے والے مقدمہ کی جگہ نہیں لے سکتی اگرچہ وہ اس مقدمہ کی ہم خیال ہی کیوں نہ ہو۔ عدالت اس مقدمہ کے داخلی اطمینان پر اعتراض کرنے کی غرض سے نظربندی کے وجوہ کے کافی یا نا کافی ہونے پر غور نہیں کرے گی۔

یہی نظریہ عدالت نے دفاع۔ نہ ایکٹ ۱۹۶۲ کے تحت نظربندی سے متعلق اختیار کیا۔ اس ایکٹ کے تحت نظربندی کے خلاف نہ شخص نے اعتراض کیا۔ عدالت نے یہ کہ حکومت بند

کی طرف سے یہ واضح طور سے کہا گیا ہے کہ اس کے پاس جو مواد تھا اس کی بنا پر وہ حکم دینے کے قبل مطمئن ہو گئی تھی اور حکومت کے اس بیان سنی کے ہوتے ہوئے یہ کہنا ممکن نہیں ہے کہ حکم بذمہتی سے صادر کر کیا گیا تھا۔

یہ عدم مداخلت کا اصول اور ا بنام یو۔ پی۔ سے بھی ظاہر ہوتا ہے ریاستی حکومت نے ارورا کی آراضی کو ایک پٹرے کی فیکٹری کی مشین کے پرزے بنانے کے لیے حصول آراضی ایکٹ کے تحت حاصل کیا۔ ارور نے اس پر اس بنا پر اعتراض کیا کہ اس کا خود اس آراضی پر ایک فیکٹری بنانے کا ارادہ ہے لہذا جب وہ آراضی ایک پبلک غرض کے لیے استعمال کی جانے والی ہے وہ دوسری پبلک غرض کے لیے نہیں حاصل کی جاسکتی۔ عدالت نے اس حصول کے حکم کو رد کرنے سے انکار کر دیا کیونکہ وہ ایکٹ کے مفہوم میں پبلک غرض کے مطلوبات کو پورا کرتا تھا۔ جب حکومت پبلک غرض کے لیے اس آراضی کو ماس کمر رہی تھی تو اسی کو ہی مطمئن ہونا تھا کہ آیا وہ آراضی پبلک غرض کے لیے حاصل کی جا رہی تھی یا نہیں۔

صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ کی دفعہ ۱۰ کے تحت حکومت اگر اس کی رائے ہو کہ کوئی صنعتی نزاع کا وجود ہے یا اس کا احتمال ہے اس کو صنعتی ٹریبونل کو فیصلہ کے لیے رجوع کر سکتی ہے۔ مدرسہ بنام سر اٹھی میں سپریم کورٹ نے کہا کہ رجوع کرنے میں حکومت انتظامی عمل کر رہی تھی اور نزاع کے وجود اور رجوع کے تفریق مصلحت ہونے کے بارے میں کسی مخصوص معاملہ کے حالات کے لحاظ سے فیصلہ دینے کا اختیار حکومت بن کو ہے۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۱۲ کے تحت حکومت کو وجوہ ظاہر کرنے تھے اگر وہ رجوع کرنے سے انکار کر دے۔ عدالت سے یہ طے پایا کہ جب حکومت وجوہ ظاہر کرے تو عدالت ان کے مناسب صحیح۔ کافی یا اطمینان بخش ہونے پر غور نہیں کرے گی۔

ایک یونیورسٹی کی کمیٹی نے اس وجہ سے کہ اس کی رائے میں پرچہ کا انکشاف ہو گیا تھا

۱. 1404. Sc. 1966-A.I.R.- 900 Sc. 1967 A.I.R.- 816 Sc. 1966-A.I.R.-

945. Sc. 1965. A.I.R. 1788- Sc. 1966-A.I.R. 1230. Sc. 1964 A.I.R.-

53- Sc. 1953 A.I.R.-

1223- Sc. 1960. A.I.R.-

ایک معنوں کے بارے میں امتحان منسوخ کر دیا اور حکم دیا کہ اس میں امتحان دوبارہ لیا جائے ہائی کورٹ نے واقعات پر غور کرتے ہوئے کہا کہ ایکٹ 1947 کے بارے میں کافی شہادت تھی۔ لیکن اس ایکٹ کی ماہیت اور اہمیت کے بارے میں کسی شہادت کے نہ ہونے کی صورت میں وہ کیٹی ایسا شدید حکم صادر کرنے میں حق بہ جانہ تھی۔ اپیل ہونے پر سپریم کورٹ نے اس فیصلہ کو الٹ دیا اور کہا کہ ہائی کورٹ اس حکم کی سماعت کے متعلق اپنے کو عدالت اپیل نہیں بنا سکتا۔ یہ اس کا کام نہیں تھا کہ وہ ایکٹ کے کافی ہونے یا اس کی اہمیت کے بارے میں ثبوت دریافت کرے۔

اس موضوع پر مزید نظر گردینے کی ضرورت نہیں۔ چونکہ تردید تھی کہ ان سے ظاہر ہوتا ہے کہ جب کوئی مقتدر خلاف قانون عمل کرتا ہے تو عدالت اس کے عمل کو منسوخ کر دیتی ہے مگر یہ ہدایت نہیں دیتی کہ وہ کس طور سے عمل کرے۔ مگر ایسی صورت میں جب اختیار تمیزی کا دائرہ اتنا محدود ہو کہ صرف ایک ہی فیصلہ کیا جاسکے عدالت مقتدر کو مخصوص طور سے ہدایت دے سکتی ہے کہ وہ اس خاص طور سے عمل کرے۔

## نظر ثانی کی وسعت

جو کچھ اوپر کہا گیا ہے اس سے یہ مراد نہیں ہے کہ انتظامی اختیار تمیزی بالکل عدالتی قابو کی رد سے باہر ہے۔ ایسا نہیں ہے۔ کوئی اختیار تمیزی بالکل مطلق العنان نہیں ہوتا اس مفہوم میں کہ اس پر کوئی قابو نہیں رکھا جاتا۔ عدالتوں نے مطلق العنان اور غیر پابند قانونی اختیار تمیزی کو نامنظور کر دیا ہے۔ اگر کوئی قانون اس قسم کا اختیار تمیزی کے لیے الفاظ استعمال بھی کرے تو بھی وہ اس قسم کا اختیار متصور نہ ہوگا۔ عدالتوں نے ایسے اختیار پر مخصوص حالات اور ضروریات کو مد نظر رکھتے ہوئے قابو رکھنے کی غرض سے چند اصول اور چارچ کے چند طریقے قائم کئے ہیں۔

717 Sc 1965 AIR 1

321 Sc - 1960 AIR 2

117 Bom. 1956 AIR - 718 Sc - 1960 AIR 2

یہ اصول دو خاص زمروں کے تحت آتے ہیں۔ ایک وہ جب مقتدر اپنے اختیار کا بے جا استعمال کرے یا اس کا معقول استعمال نہ کرے۔ دوسرا وہ جب یہ کہا جائے کہ مقتدر نے اپنا اختیار باطل ہی استعمال نہیں کیا خواہ اس وجہ سے کہ وہ اپنے اختیار سے کسی دوسرے شخص کے حق میں دست بردار ہو گیا ہو خواہ اس وجہ سے کہ اُس نے خود ساختہ قواعد یا ایسی وغیرہ کے ذریعہ اپنے اختیار پر پابندی عاید کر دی۔

بنیادی طور سے عدالتیں یہ تحقیق کرنا چاہتی ہیں کہ آیا کسی مقتدر نے قانون کے موجب عمل کیا یا نہیں۔ حکومت قانون کی بنا پر قائم کیے ہوئے ہر فلسفہ قانون کا یہ اولین اصول ہے کہ کسی مقتدر کو اپنے اختیار سے تجاوز نہیں کرنا چاہیے۔ اگر عملیہ کو نہ صرف یہی طے کرنا ہو کہ وہ کس طور سے اپنا اختیار استعمال کرے بلکہ یہ بھی طے کرنا ہو کہ اس کے اختیار کی کیا وسعت ہے تو وہ مطلق العنان اختیار حاصل کرے گا اور یہ امر حکومت قانون کے تصور کا منافی ہو گا۔ قانون سازی کا یہ منشا نہیں ہو سکتا۔ کسی مقتدر کے خلاف قانون عمل کرنے کی بنا پر عدالت کی مداخلت کا اختیار تنا وسیع مانا گیا ہے کہ اس میں اختیار کے مختلف اقسام کے بے جا استعمال کو روکنے کا اختیار بھی شامل ہے۔ یہ بات یہ کہ دینا مناسب ہو گا کہ جو مداخلت عدالتوں نے انتظامیہ کے مجموعی اختیار کے دائرہ میں کی ہے وہ بہت زیادہ نہیں ہے اور اس سے تم ہے جو وہ بنظر عدالتی اختیار کے دائرہ میں کرتی ہیں

اس موضوع میں دشواری اصولوں کے مبہم ہونے کی وجہ سے نہیں پیش آتی کیونکہ یہ اصول آسانی سے واضح کیے جاسکتے ہیں بلکہ دشواری مختلف حالات اور صورتوں پر ان کا اطلاق کرنے میں اور شہادت کے فراہم نہ ہو سکنے کی وجہ سے پیش آتی ہے۔

بسا اوقات کسی ریفریو مقتدر کے اختیار پر عدالتیں متنبہ ہوتی ہیں اور اس امر سے نہ ایک حد تک انتظامی اختیار تمیزی کے دائرہ میں پابندی قائم کرنے کا رول بھی ادا کرتی ہیں۔

انتظامی اختیار تمیزی پر قابو رکھنے کی غرض سے جو اصطلاحات زیادہ تر استعمال کی جاتی ہیں

وہ یہ ہیں :-

بدیہی سے اختیار کا استعمال کرنا۔ یا فتوریت سے یا بے جا غرض سے اختیار کا استعمال کرنا۔ یا غیر متعلقہ اور خارجی امور پر غور کر کے اختیار کا استعمال کرنا یا متعلقہ امور کو نظر انداز

کر کے یا مصنوعی یا غیر معقول طور سے اختیار کا استعمال کرنا۔ ان میں سے چند وجوہ ایک دوسرے سے مختلف نہیں ہوتے بلکہ منطبق ہوتے ہیں۔ اس کی وضاحت ایک انجینڈ کے معاملہ کی مندرجہ ذیل عبارت سے ہوتی ہے:-

”ایک سرخ بال والی استانی کی مثال جو برطرف کر دی گئی تھی کیونکہ اس کے بال سرخ تھے۔ یہ امر ایک مفہوم میں غیر معقول ہے۔ دوسرے مفہوم میں یہ غیر متعلقہ و خارجی امور سے متاثر ہونا ہے۔ یہ امر اتنا غیر معقول ہے کہ اس کا بد نتیجہ سے کیا جانا خیال کیا جاسکتا ہے اور یہ سب وجوہ ایک دوسرے سے منطبق ہیں۔“

## وجوہ کا انکشاف

یہ فرض نہ رکھنا غلط ہو گا کہ کسی انتظامی حکم کے جواز پر غور کرتے وقت عدالتیں صرف ظاہری یا اس مقتدر کے دیے ہوئے وجوہ پر غور کریں گی اور ان وجوہ کی تائید کرنے والے واقعات اور حالات کو نظر انداز کر دیں گی۔ اگر عدالتی نظر ثانی کا دائرہ اس قدر محدود ہے تو وہ واقعی بہت پابند ہو کر رہ گیا۔ اگرچہ عدالتیں واقعات کے کافی یا ناکافی ہونے کی جانچ نہیں کریں گی پھر بھی وہ واقعات پر غور کریں گی یہ معلوم کرنے کے لیے کہ آیا وہ متعلقہ ہیں یا نہیں اور آیا ان کی بنا پر نکالا ہوا نتیجہ نکالا جاسکتا ہے یا نہیں۔“

کچھ عرصہ پہلے تک اس دائرہ میں عدالت کے عمل میں رکاوٹ تھی۔ انتظامیہ کو اپنے عمل کے وجوہ ظاہر کرنے پر مجبور کرنے میں عدالتوں کا تامل اس رکاوٹ کی خاص وجہ تھی۔ اگر قانون سے وجہ ظاہر کرنا مطلوب نہ ہو تو عموماً عدالتیں وجوہ کے انکشاف پر اصرار نہیں کرتیں۔ مجبوراً اس صورت کے جب اپیل کی تجویز کی گئی ہو۔ یا مقتدر کوئی بظاہر عدالتی عمل انجام دے رہا ہو۔ مگر جب وجوہ دیے گئے ہوں خواہ قانونی تجویز کے تحت خواہ دیگر طور سے تو انتظامی عمل کو اس بنا پر رد کرنے میں تامل نہ ہو گا کہ واقعات اور حالات ایکٹ کے مقاصد سے غیر متعلقہ ہیں۔

اگر واقعات اور حالات ایسے نہ ہوں تو عدالتیں انتظامی عمل سے مطمئن ہو جاتی ہیں۔

مگر سپریم کورٹ نے پیریم کیسٹیکل بنام کپنی قانونی ٹورڈ اور روہتاس ٹیڈسٹری بنام اسٹیٹ دی۔ اگر وال میں اس نظریہ سے ایک حد تک انحراف کیا اور اس طور سے انتظامیہ کے اختیار ترمیمی پر عدالتی قابو کو زیادہ مستحکم بنا دیا۔ ان دونوں معاملات میں مرکزی حکومت نے کپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۲۳ (۶) کے تحت تحقیقات کا حکم دیا تھا۔ اس دفعہ کے تحت حکومت کو تحقیقات کرانے کا اختیار تھا۔ حالات سے ظاہر ہوتا تھا کہ کپنی کے انتظامیہ نے فریب وغیرہ کا ارتکاب کیا تھا۔ پیریم کے معاملہ میں جسٹس ہدایت اللہ اور جسٹس شیٹ نے جو ایک دوسرے سے اتفاق رائے کرتے تھے کہا کہ حکومت کو ان وجوہ کا انکشاف کرنا ضروری تھا جن کی بنا پر اس نے وہ حکم صادر کیا تھا کہ عدالت ان پر غور کر سکے۔ ہدایت اللہ جسٹس حکومت کے بیان حلفی کے سرف اس بیان سے مطمئن نہیں ہوئے کہ۔ ایسی رائے قائم کرنے کے کافی مواد تھا۔ کیونکہ اس بیان میں متعلقہ دفعہ کے الفاظ کو مشین کی طرح دہرایا گیا تھا۔ جسٹس شیٹ نے اپنے فیصلہ میں کہا کہ ”یہ کہنا معقول نہ ہو گا کہ وہ فقرہ مقتدر کو یہ کہنے کی اجازت دیتا ہے کہ اس نے ان حالات کی بنا پر رائے قائم کی جن کا اس کے خیال میں وجود تھا اور جن سے فریب وغیرہ کے ارتکاب کرنے کی نیت معلوم ہوتی تھی“ دو ججوں نے اس رائے سے اختلاف کرتے ہوئے کہا انتظامیہ کا اعلان کہ فریب کا ارتکاب ہوا کافی تھا۔ حالانکہ وجوہ کے انکشاف کی بابت نظریات میں اختلاف تھا مگر اس معاملہ میں کوئی نزاع تھی کہ عدالت ان وجوہ و حالات کے مناسب اور کافی ہونے پر غور نہیں کرے گی جن کی بنا پر مقصد کا داخلی اطمینان ہوا تھا۔ عدالت صرف اس امر پر غور کر سکتی ہے کہ آیا بیان حلفی میں دیے ہوئے حالات اور واقعات غیر متعلقہ اور خارج تو نہیں ہیں جسٹس ہدایت اللہ اور جسٹس جسٹس کی رائے کو روہتاس کے معاملہ میں دہرایا گیا۔

اس پر زور دینا چاہیے کہ عدالتوں کے اصرار کرنے سے کہ انتظامی اختیار کو استعمال کرنے والے مقتدر کو وجہ ظاہر کرنے چاہئیں انتظامی قانون کا ارتقا ویسا ہی ہوا جیسا کہ بظاہر عدالتی مقتدر کے متعلق ہوا۔ صرف فرق یہ ہے کہ جب کہ بظاہر عدالتی مقتدر پر مدلل حکم صادر

کرنا لازم ہے انتظامی مقدر کے لیے ایسی کوئی پابندی نہیں ہے۔ ان دو معاملات میں سپریم کورٹ نے جس امر پر زور دیا وہ یہ ہے کہ جب انتظامی عمل پر عدالت میں اعتراض ہوں تو انتظامی مقدر کو ان وجوہ کا انکشاف عدالت کے سامنے کر دینا چاہیے جن کی بنا پر اختیار تمیزی کا استعمال کیا گیا ہو تاکہ عدالت ان پر غور کر کے معلوم کر سکے کہ آیا اس اختیار کا استعمال کسی طرح باطل تو نہیں ہے۔ ابھی تک یہ صورت نہیں پیدا ہوئی ہے کہ کوئی انتظامی عمل اس وجہ سے رد کر دیا جائے کہ وجوہ کا انکشاف اس عمل سے متاثر ہونے والے شخص کو نہیں کیا گیا۔ مگر اس صورت میں جب قانون سلاہ حکومت کو اختیار تمیزی کی بنا پر عمل کرنے کا اختیار دے اور یہ بھی تجویز کرے کہ اس عمل کے وجوہ بھی ظاہر کر دیے جائیں تو وجوہ کے انکشاف کرنے سے وہ عمل باطل ہو جائے گا۔ یہ مسئلہ نرائن داس بنام مدھیہ پردیش سے واضح ہوتا ہے۔ فوجداری قانون (ترتیبی) ایکٹ ۱۹۶۱ کے تحت کوئی ریاستی حکومت کسی کتاب کو ضبط کر سکتی ہے اگر اس کو معلوم ہو کہ اس کتاب نے ہند کی علاقائی سالمیت اور اس کے حدود پر اس طرح کا اعتراض کیا جو ہند کے تحفظ اور دفاع کے مفاد کے لیے مضرت رساں ہو۔ یہ مطلوب تھا کہ حکومت اپنی رائے کے وجوہ ظاہر کرے حکومت نے ایک کتاب کو ضبط کرتے وقت صرف ان قانونی تجویز کے الفاظ دہرا دیے۔ اس حکم کو رد کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ حکومت کو وجوہ ظاہر کرنا لازم تھا محض اس تجویز کے الفاظ کو دہرانا کافی نہیں تھا۔ وجوہ حکم میں ہی ظاہر کرنے چاہیے تھے۔

اگرچہ وجوہ ظاہر کرنے کے قاعدہ سے عدالتی نظرنانی کے دائرہ میں کچھ زیادہ وسعت پیدا ہو گئی ہے پھر بھی یہ دائرہ اور زیادہ وسیع ہو سکتا ہے اگر عدالتیں حکم یا بیان حلفی میں ظاہر کیے ہوئے وجوہ ہی پر قناعت نہ کریں بلکہ حکومت کی متعلقہ مسلوں کو دیکھ کر واقعات کی چھان بین کریں۔ مگر سپریم کورٹ نے بار بار کہا ہے کہ وہ صرف ظاہر کیے ہوئے وجوہ پر ہی غور کرے گا۔ سرکاری ریکارڈ کو واقعی وجوہ معلوم کرنے کے لیے نہیں دیکھے گا۔ لہذا اس نظریہ سے عدالتی اختیار پر پابندی قائم رہتی ہے۔ بیرم کے معاملہ میں جسٹس ہدایت اللہ نے یہ سوال اٹھایا مگر اس کو دیگر معاملہ میں جب اور اگر یہ مسئلہ پیدا ہوئے کیے جانے کے لیے چھوڑ دیا۔

## اختیار تمیزی کا غلط اور بجا استعمال

اس عام سرفنی کے تحت متعدد مخصوص اور علیحدہ علیحدہ وجوہ پیدا ہوتے ہیں۔ بدنتی بدنتی یا متورنیت سے مراد ہے ریا کارانہ ارادہ یا مفسدانہ مقصد۔ اگرچہ یہ طے کرنا دشوار ہوتا ہے کہ آیا کسی مقتدر نے اپنے اختیار سے تجاوز کیا کیونکہ زیر نور قوانین بہت وسیع الفاظ میں اختیار رکھتے ہیں پھر بھی انضامی عمل ناقص قرار دیا جاسکتا ہے اگر عمل کرنے کی نیت ایمانداری کی نہ ہو۔ بسا اوقات عدالتیں اصطلاح بدنتی کو وسیع معنی میں استعمال کرتی ہیں مینی اختیار کے کسی بھی بے جا اور غلط استعمال کے مفہوم میں۔

ایک معاملہ میں سپریم کورٹ نے کہا ہے :-  
 ”بدنتی سے اختیار کو استعمال کرنے کے لازمی طور سے یہ معنی نہیں کہ بدطواری سے جیسا کہ اس کا مفہوم قانون میں ہے استعمال کیا گیا ہو۔ اس کے صرف یہ معنی ہیں کہ اختیار ان اغراض کے لیے نہیں استعمال کیا گیا جن کے لیے وہ دیا گیا ہو۔“  
 اس مفہوم میں بدنتی اور انضامی اختیار سے تجاوز کرنے کے ایک ہی معنی ہو جاتے ہیں۔ مگر یہاں بدنتی سے اس کے وسیع معنی مراد نہیں ہیں بلکہ یہ اصطلاح اپنے محدود معنی میں (جیسے بے ایمانی مفسدانہ مقصد وغیرہ) استعمال کی گئی ہے۔ بدنتی کے محدود معنی میں وہ معاملات آتے ہیں جن میں انضامی عمل کے تحت مقصد ذاتی مفاد ہو۔ پرتاب سنگھ بنام پنجاب میں ایک شخص کے خلاف مقتدر کی ذاتی عداوت کی وجہ سے کارروائی کرنے کے متعلق سپریم کورٹ نے اصطلاح ”بدنتی“ استعمال کی ہے۔ اس معاملہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ اگر حکومت اپنے قانونی اختیار کے اندر رہ کر ہی عمل کرے پھر بھی وہ ایسا عمل نہیں کر سکتی اگر وہ بغیر کسی وجہ کے کر جائے۔ اس معاملہ میں ایک سول سرجن کے خلاف وزیر اعلیٰ کے حکم سے تادیب کارروائی کی تھی اس الزام پر کہ اس نے ۱۱ روپیہ رشوت میں لیے تھے۔ واقعات اور حالات پر غور کرنے کے بعد عدالت نے رائے قائم کی کہ وہ کارروائی بغض کی وجہ سے کی گئی تھی لہذا اس حکم کو رد کر دیا۔



ایک مفہوم میں وہ معاملہ جیسا کہ عدالت نے خود قیام دلائی۔ اختیار سے تجاوز کرنے کا تھا کیونکہ تادیبی کارروائی کرنے کا اختیار اس وجہ سے دیا جاتا ہے کہ سرکاری خدمات پاک صاف رہیں نہ کہ اس وجہ سے کہ ان پر بغض کی وجہ سے کارروائی کی جائے۔ دوسرے مفہوم میں وہ تجاوز اختیار کا معاملہ نہ تھا کیونکہ حکم بظاہر باقاعدہ تھا اور حکومت کو اپنے ملازمین کے خلاف کارروائی کرنے کا اختیار تھا لہذا اس مفہوم میں وہ معاملہ اختیار کے اندر (within the scope) تھا۔ اس مفہوم میں بدیتی اس حکم کو باطل کرنے کی ایک طریقہ وہ تھی۔

روٹھنبام آندر اپرویش بدیتی کا ایک دوسرا معاملہ ہے۔ یہ آندر اپرویش کے وزیر اعلا کے متعلق تھا۔ ریاستی زمینی نقل و حمل کارپوریشن کی مرتب کی ہوئی اسکیم کے تحت چند ریاستوں کو قومیانے کی تحریک تھی اسکیم وزیر اعلا کے کہنے سے تیار کی گئی تھی۔ یہ اعتراض کیا گیا کہ وزیر اعلا نے بدیتی سے عمل کیا کیونکہ اس راستے کا انتخاب اس وجہ سے کیا گیا تھا کہ وہ چند اشخاص سے جو اس راستہ پر گاڑی چلاتے تھے اور جو اس کے سیاسی مخالف تھے بدلہ لینا چاہتا تھا۔ حالات اور واقعات پر غور کرنے کے بعد عدالت نے یہ رائے قائم کی کہ وزیر اعلا کی بدیتی ثابت ہو گئی۔

ایک دوسرے معاملہ میں مٹی کے تیل کے ٹھوک فروش کو دفاع ہند قواعد کے تحت نظر بند کر دیا گیا۔ اس شخص نے اعتراض کیا کہ ڈپٹی سپرنٹنڈنٹ پولیس (سول سپلائر) نے غلط رپورٹ دیکر اس کو نظر بند کر دیا تھا کہ وہ اپنا کاروبار نہ کر سکے اور اس کے رشتہ داروں کو اس سے فائدہ پہنچے۔

حالات اور واقعات پر غور کرنے کے بعد عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ رپورٹ واضح طور سے بدیتی کی وجہ سے دی گئی تھی۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ رپورٹ کرنے والے افسر کی بدیتی یا بغض حکم صادر کرنے والے مقدمہ سے منسوب نہیں کیا جاسکتا مگر اس معاملہ میں واضح نہ ہو سکا کہ کس مقدمہ نے اس رپورٹ اور واقعات اور حالات پر غور کیا تھا۔ لہذا عدالت نے یہ نتیجہ نکالا کہ عرضی گزار کی نظر بندی یا تو بدیتی کی وجہ سے کی گئی تھی یا نظر بند کرنے والے مقدمہ کی لاپرواہی کی وجہ سے۔

اگر کوئی مقدمہ نمایاں واقعات کو مدد یا شدید غفلت کی وجہ سے نظر انداز کر دے تو اس سے بدیتی کا نتیجہ نکالا جاسکتا ہے۔ مزید یہ کہ کسی شخص کو یہ ثابت کرنے کی ضرورت نہیں ہے کہ کس

مخصوص افسر نے بدیتی سے عمل کیا کیونکہ واقعات حکومت کے علم میں ہوتے ہیں۔ بدیتی ثابت کرنے کا بار ثبوت اس شخص پر ہے جو اس کا عذر کرے کیونکہ حکم بظاہر باقاعدہ ہوتا ہے اور حکومت کے حق میں یہ قیاس بھی ہے کہ وہ ٹیک بیٹی سے اور سپلک مفاد میں مل کر رہی ہے لہذا عدالت کے سامنے بدیتی کو ثابت کرنا مشکل ہو جاتا ہے۔

کسی مقتدر کا مقصد سلسلہ واقعات اور دیگر مواد سے جو کسی شخص کو دستیاب ہو سکے اخذ کیا جاسکتا ہے۔ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ ”بدیتی کو راست شہادت سے یعنی جو زیر اعتراض حکم سے ظاہر ہو ثابت کرنا چاہیے یا اس سلسلوں سے ثابت کرنا چاہیے جو حکم صادر کرنے کے قبل مرتب کی گئی ہوں۔ اگر بدیتی کی وجہ سے کوئی حکم باطل ہو سکتا ہے تو ہماری رائے میں اس کو ثابت شدہ واقعات سے بطور معقول اور لازمی نتیجہ کے اخذ کیا جاسکتا ہے۔“ کسی شخص کے لیے کافی شہادت کا فراہم کرنا دشوار امر ہے کیونکہ اس کو حکومت کے ریکارڈ تک رسائی نہیں ہوتی مگر مہیا کر اور ذکر کیا گیا ہے، سلسلہ واقعات مقتدران کے پبلک بیانات بیان تحریری یا مقتدر کے داخل کیے ہوئے بیانات طنی یا الزام سے انکار کرتے ہوئے بیان طنی کے داخل کرنے۔ وحیزہ وغیرہ سے بدیتی اخذ کی جاسکتی ہے۔ بدیتی ثابت کرنے میں دشواری کی وجہ سے ایسے زیادہ معاملات نہیں ہوئے جن میں اس بنا پر حکم باطل قرار دیا گیا ہو۔

## بے جا غرض

اگر کوئی ایکٹ ایک غرض کے لیے اختیار دیتا ہے تو اس اختیار کو دوسری غرض کے لیے استعمال کرنا اختیار کا جائز استعمال نہیں تصور ہوتا ہے اور اس کی بنا پر صادر کیا ہوا حکم رد کیا جاسکتا ہے۔ اس دور میں جب انتظامیہ کو بہت وسیع اختیار دیے جاتے ہیں ان کا بے جا استعمال انتظامی اختیار پر قابو رکھنے کے لیے ایک اہم وجہ بن گئی ہے۔ ایسے وسیع اختیار کی صورت میں ایک حکم بظاہر درست اور باقاعدہ معلوم ہوتا ہے اور دائرۂ اختیار کے اندر رہتے ہوئے صادر کیا ہوا نظر آتا ہے لیکن واقعی غرض جس کے لیے وہ حکم صادر ہوا ہو اس کے

برعکس اور ایکٹ کے مقاصد کے خلاف ہو سکتا ہے۔ بے جا غرض کو معلوم کرنے کے لیے اسی مقصد اور وجہ پر غور کرنا ضروری ہے جس کے لیے وہ حکم صادر ہوا ہو۔

”بے جا غرض“ بدعتی سے وسیع ہے۔ کیونکہ جب کہ بدعتی عداوت اور بغض ظاہر کرتی ہے بے جا غرض میں ممکن ہے یہ عنصر نہ ہوں۔ بے جا غرض کی صورت میں ایک مقصد مفاد عامہ میں (بہا مینارنگی غرض) عمل کر سکتا ہے مگر پھر بھی وہ غرض اس سے مختلف ہو سکتی ہے جو اس ایکٹ کی غرض ہو جس کے تحت اختیار دیا گیا ہو۔ اسی صورت میں بدعتی یا نیک نیتی کے معیار کا زیادہ اطلاق نہیں ہوتا۔ جو کچھ دیکھنا ہوتا ہے یہ ہے کہ آیا اس غرض کی جس کے لیے اختیار استعمال کیا گیا ہے متعلقہ ایکٹ اجازت دیتا ہے یا نہیں۔

اختیار کے بے جا استعمال کی چند مثالیں یہ ہیں۔

”بظاہر بلیک غرض کے لیے میونسپل کارپوریشن کا اپنے خرچہ پر عائد ادما حاصل کرنا مگر واقعی وہ امپروومنٹ ٹرسٹ کے لیے اور اس کے خرچہ پر حاصل کی گئی ایک مکان پر دخل لیا گیا بظاہر کسی ریاست کے انفسر کے لیے رہائش گاہ مہیا کرنے کی غرض سے مگر واقعی وہ مالک مکان کے مذہبی احساسات کی وجہ سے اس کو خالی کروانا تھا۔ یا عمارت تعمیر کرنے کی اجازت دینے سے انکار کرنا مالک پر دباؤ ڈالنے کے لیے کہ وہ نئے مکان کے لیے نالی مہیا کر دے۔ ان چند معاملات میں مقصد کو کیجے ہوئے عمل کے لیے اختیار تھا مگر عمل کسی مقصد کو حاصل کرنے کی غرض سے کیا گیا تھا۔ لہذا وہ عمل ناقص تھا۔

## غیر متعلقہ امور پر غور کرنا

کسی ایکٹ سے عطا کیے ہوئے اختیار کو اس ایکٹ میں دیے ہوئے امور پر یا اس غرض پر جس کے لیے وہ دیا گیا ہو غور کر کے استعمال کرنا لازم ہے۔ اگر مقصد ایکٹ میں دیے ہوئے اغراض سے غیر متعلقہ حالات امور اور واقعات پر غور کر کے عمل کرے تو وہ اپنے اختیار سے تجاوز کرتا ہے

916 Cal. 1921 A.I.R. 5

130 Maj 1951 A.I.R. 5

116 Bom 1956 A.I.R. 5

اور اس کا عمل رد کیا جاسکتا ہے۔

”غیر متعلقہ امور پر غور“ کی وجہ نے عدالتی نظر ثانی کا ایک دیگر پہلو قائم کیا کیونکہ عدالت ایکٹ کی غرض اور منشا یہی غور غور کر کے معلوم کر سکتی ہے کہ غیر متعلقہ معاملات پر غور کیا گیا یا نہیں۔ اگر ایکٹ خود ہی کوئی معیار قائم کر دیتا ہے جس کے تحت عمل کیا جائے تو عدالتوں کا کام آسان ہو جاتا ہے۔ اگر عدالتیں صرف یہی دیکھیں کہ آیا کسی ایسے امر پر غور کیا گیا ہے جس کا ذکر ایکٹ میں نہیں ہے تو ان کا نظر ثانی کا اختیار بہت محدود ہو جاتا ہے۔ مگر عدالتیں اس مشینی طور و طریقہ سے نظر ثانی کا عمل نہیں کرتیں۔ اگر ایکٹ متعلقہ غور طلب امور کو نہ بھی قائم کرے تو بھی عدالتیں اس ایکٹ کے مقصد۔ فرض اور منشا پر غور کر کے رائے قائم کر سکتی ہیں کہ آیا غیر متعلقہ امور پر غور کیا گیا یا نہیں۔ ہاؤس آف لارڈس نے ایک مشہور انگریزی معاد میں کہا ہے کہ ایکٹ انتظامیہ کو وسیع اختیارات اس غرض سے دیتا ہے کہ وہ ایکٹ کے مقاصد کو حاصل کرنے کے لیے استعمال کیا جائے اور ایکٹ کی پالیسی اور مقصد کا تعین اس ایکٹ کی مجموعی طور سے تعبیر کرنے سے کیا جاسکتا ہے۔ قانون کی تعبیر عدالت کے لیے قانونی مسئلہ ہے اور عدالت تعبیر کر کے کسی اختیار کے استعمال کو رد کر سکتی ہے اگر اس کی رائے میں جن وجوہ سے وہ استعمال کیا گیا ہے اچھے نہ ہوں یا برے ہوں۔ تعبیری عمل سے عدالت کی تخلیق سرگرمی کو منقطع ملتا ہے اور ایک حد تک وہ قانونی اختیار پر تابور رکھ سکتی ہے اگرچہ وہ اختیار وسیع الفاظ میں ہی کیوں نہ دیا گیا ہو مگر اس امر سے ایک غیر معین صورت بھی پیدا ہو جاتی ہے کیونکہ جب تک اعلیٰ ترین عدالت فیصلہ نہ دے یہ یقین نہیں ہو سکتا کہ آیا غیر متعلقہ امور پر غور کیا گیا یا نہیں۔ اس موضوع کو چند معاملات واضح کریں گے۔

انتظامی عمل کو رد کرنے کا آسان طریقہ اس وقت ہوتا ہے جب ایکٹ خود متعلقہ غور طلب امور کا ذکر کر دے۔ مثلاً رام منوہر لوہیا بنام بہار دفاع ہند قواعد کے تحت عرضی گزار قانون اور نظام قائم رکھنے کے لیے مضرت رسال عمل کرنے سے روکے جانے کی غرض سے نظر بند کیا گیا جب کہ قواعد پبلک نظام کی تخریب کی بنا پر نظر بندی کی تجویز کرتے تھے۔ عدالت نے اس حکم کو رد کر دیا کیونکہ اس کی رائے میں ان دونوں اصطلاحات کے ایک ہی معنی

نہیں ہیں۔ ”قانون اور نظام“ پبلک نظام“ سے مفہوم میں زیادہ وسیع ہے۔

آرامیہ اور اہنام ریاست یو۔ پی۔ میں حصول آراضی ایکٹ ۱۹۸۴ کے تحت ایک نئی کپڑے کی فیکٹری کی تعمیر کے لیے ایک آراضی حاصل کی گئی۔ اس ایکٹ کی دفعات ۶ لغایت ۳۷ میں دیا ہوا انتظامی طریقہ کار اسی وقت اختیار کیا جاسکتا ہے جب حکومت منظوری دے دے۔ دفعہ ۲۴ کے تحت حکومت منظوری نہیں دے گی جب تک وہ مطمئن نہ ہو کہ ایسے حصول کی کسی تعمیر کے لیے ضرورت ہے اور امکان ہے کہ وہ تعمیر عوام کے لیے کارآمد ثابت ہو۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا حکومت کی دی ہوئی منظوری جائز تھی۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ یہ حکومت کے داخلی اطمینان کا معاملہ ہے کہ کون سی آراضی کس غرض کے لیے حاصل کی جائے۔ یہ ایکٹ یہاں دیکھا جاتا ہے جوئے کشادہ مقصد کے دائرہ میں رہے اور یہ کہ یہ بھی حکومت کے داخلی اطمینان کا معاملہ ہے کہ وہ تعمیر عوام کے لیے کارآمد ہوگی اور اس اطمینان کے خلاف اعتراض نہیں کیا جاسکتا۔ لیکن حکومت کے اطمینان کو ایکٹ کے متعلقہ الفاظ کو دیے گئے معنی پر مبنی ہونا چاہیے۔ یہ عدالت کا عمل ہے کہ ان الفاظ کی تعبیر کر کے ان کے معنی ظاہر کرے اور دیکھے کہ آیا حکومت کا اطمینان اس کے معنی کے بموجب ہے یا نہیں۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ غرض جس کے لیے اجازت دی گئی تھی ایسی نہیں تھی جس کا اختیار ایکٹ نے دیا ہو۔ عدالت کی رائے میں آراضی پر تعمیر کی جانے والی فیکٹری کو راست طور سے عوام کے لیے فائدہ مند ہونا چاہیے۔ کہ اس کی مصوعات کو کیونکہ حکومت نے الفاظ کو کچھ دوسرے معنی دیدیے تھے۔ اس کی منظوری بیکار ہو گئی۔ حکومت خود ہی الفاظ کو معنی دے کر یہ نہیں کہہ سکتی کہ وہ اس معنی سے مطمئن ہے۔ اس فیصلہ کے بعد ایکٹ میں مناسب ترمیم کر دی گئی۔ اس ترمیم کی رو سے وہ غرض جس کے لیے اور لا کی آراضی حاصل کی جا رہی تھی ایکٹ سے اختیار دی ہوئی غرض ہو گئی۔ اس حصول آراضی پر دوسرے ارادے کے معاملہ میں اعتراض کیا گیا مگر اس بار عدالت نے حصول آراضی کو جائز قرار دیا۔ یہ دونوں معاملات انتظامی عمل پر عدالتی نظر ثانی کی وسعت اور پابندی ظاہر کرتے ہیں۔

ادھر ذکر کیے ہوئے معاملات میں ایکٹ نے غور طلب امور کو درج کر دیا تھا۔ اور عدالت نے ان کی تعبیر کرتے ہوئے انتظامی عمل کے جوار کی جانچ کی۔ جب ایسے غور طلب معاملات ایکٹ میں

درج نہ ہوں تو عدالت ایکٹ کے مقصد اور منشا کی تعبیر کر کے اس میں کچھ پابندی نکال لیتی ہے اور احتیاطی عمل کو رد کر دیتی ہے اگر اس پابندی سے تجاوز کیا گیا ہو۔ مثلاً: صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ء کی دفعہ ۱۲ (۵) کو اس کی دفعہ ۱۰ سے ساتھ پڑنے سے معلوم ہوتا ہے کہ حکومت کو بظاہر کسی صنعتی نزاع کو صنعتی ٹریبونل کو رجوع کرنے سے انکار کرنے کا لا محدود اختیار حاصل ہے۔ اس کو صرف ایسے انکار کے وجوہ ظاہر کرنے ہوتے ہیں۔ ریاست بمبئی بنام کے پی۔ کرشنن میں حکومت نے کسی سال میں بونس کی ادائیگی کے متعلق نزاع کو ٹریبونل کو رجوع کرنے سے انکار کر دیا اس وجہ سے کہ اس سال کام گران نے بہت سستی سے کام کیا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ حکومت کی دی ہوئی وجہ خارجی اور نزاع سے غیر متعلقہ تھی اور حکومت نے تفسیری جوش میں عمل کیا اور یہ ایکٹ کے مقصد کے خلاف تھا کیونکہ ایکٹ کا مقصد نزاعات کی تحقیقات اور ان کو طے کرنا تھا۔ عدالت کی رائے میں کسی نزاع کو رجوع کرنے سے انکار کرنے کے لیے جو غور طلب امور ہو سکتے ہیں وہ یہ ہیں۔ یہ کہ نزاع بہت پرانی ہو گئی۔ وہ ایکٹ کی تجاویز کے خلاف ہے۔ یا فریقین کے درمیان کیے ہوئے کسی اقرار سے غیر مطابق ہے۔ لیکن حکومت اپنے اختیار کو کسی نزاع کو رجوع کرنے سے انکار کر کے کام گران میں تادیب پیدا کرنے کے لیے نہیں استعمال کر سکتی ہے۔

ایک دوسرے معاملہ میں درآمد برآمد (قابل) ایکٹ ۱۹۴۷ء کے تحت کاسٹ آئرین وغیرہ کے برآمد کالائسنس دیا گیا مگر اس شرط کے تابع کہ برآمد کی جانے والی شے کی ایک مبینہ مقدار کے ساتھ لائسنس دار کنٹرولر کی نامزد کی ہوئی کمٹی کو ۱۰ جن بحاری ملنگ اسکرپٹ ہیا کرے گا۔ ایکٹ کسی شرط کے عاید کیے جانے کی بابت خاموش ہے وہ حکومت کو اشیاء کی درآمد اور برآمد پر قابو رکھنے کی غرض سے لا محدود اختیار دیتا ہے۔ لیکن ایکٹ کا مقصد درآمد اور برآمد پر قابو رکھنا ہے نہ کہ اشیاء کی اندرون ملک تقسیم کرنا۔ لہذا یہ فیصلہ دیا گیا کہ عاید کی ہوئی شرط ایکٹ کے مقصد کے دائرہ سے باہر ہے۔

## وجوہ اور واقعات کے درمیان تعلق

اگر عدالت حکم میں دیئے ہوئے وجوہ ہی پر نفاذ کرے بغیر واقعات پر غور کرے تو انتظامی عمل پر عدالتی قابو زیادہ مؤثر نہ ہو گا کیونکہ انتظامی افسر حکم کو کسی قانونی تجویز کے الفاظ میں طویل کتا ہے لیکن عدالتوں نے اپنے نظریاتی کے اختیار کو واقعات پر غور کرنے کے ذریعہ وسیع کر لیا ہے تاکہ وہ معلوم کر سکیں کہ آیا وہ واقعات وجہ ہوئے وجوہ سے متعلق ہیں یا نہیں یا آیا وجوہ اور واقعات کے درمیان کوئی معقول یا واقعاتی تعلق ہے یا نہیں۔ یا آیا ان واقعات کی بنا پر ان وجوہ کے متعلق معقول نتیجہ نکالا جاسکتا ہے یا نہیں۔ یا آیا قانون داں اشخاص کی ایک مناسب جماعت ان واقعات سے معقول طور سے وہ فیصلہ کر سکتی ہے جو انتظامیہ نے کیا۔

اوپر ذکر کیے ہوئے کرشنن کے معاملہ سے واضح ہے کہ عدالتیں ایسا عمل کرتی ہیں انتظامی عمل کے وجوہ ظاہر کیے جانے کی وجہ سے عدالتی نظریاتی کے دائرہ عمل میں وسعت پیدا ہو گئی۔ اگرچہ اس زمرہ کی نظریاتی میں عدالتوں نے مختلف اصطلاحات استعمال کی ہیں مگر نفس معاملہ کے لحاظ سے ان میں کوئی فرق نہیں ہے۔ وہ اسی صورت مداخلت کرتی ہیں جب ان کی رائے میں عمل واضح طور سے غلط یا تین طور سے مہل ہو۔ اس دائرہ میں عدالتی نظریاتی کی تشریح کرنے کے لیے چند معاملات بیان کیے جا رہے ہیں۔

السدادی نظریہ ہندی ایکٹ ۱۹۵۰ کے تحت ایکٹ میں درج متعدد وجوہ سے کوئی شخص نظر بند کیا جاسکتا ہے۔ نظر بند کرنے والے متذکر کو نظر بند کرنے کے وجوہ ظاہر کرنے ہوتے ہیں۔ ان وجوہ سے غیر متعلقہ وجوہ یا واقعات یہ ہیں۔ جب ایک شخص قانون اور نظام کے مفاد میں نظر بند کیا گیا اس وجہ سے کہ اس نے ایک ہرچہ شائع کر کے عدالت پر توہین آمیز حرکت کیا جس کی وجہ سے عدالت گسٹری ہر گول کا اعتماد کم ہو سکتا تھا مگر اس کا اشتراک قانون یا نظام پر نہ تھا۔ یا ایک شخص کو پبلک نظام کے مفاد میں نظر بند کیا اس وجہ سے کہ اس نے تاریکی چوری کی جس کے باعث ریل کا چلنا کچھ عرصہ تک بند رہا اور اس امر سے قوم کو رسد مہیا کرنے میں مداخلت ہوئی لیکن اس امر سے پبلک نظام کے قائم رکھنے پر اثر نہیں پڑا۔

مگر اکثر حالات ایسے واضح طور سے نمایاں نہیں ہوتے بلکہ واقعات و حالات کے لحاظ سے پیچیدہ ہوتے ہیں اور عدالتوں کو ان کی اہمیت کا تعین کرنا پڑتا ہے۔ مثلاً مذکورہ ایکٹ کے تحت

نظر بند کرنے کی ایک وجہ ایسا مل ہے جو پبلک نظام کو قائم رکھنے کے لیے مضرت رساں ہو۔ پبلک نظام بہ نسبت ”قانونی نظام“ کے تنگ اصطلاح ہے۔ یہ نہیں کہا جاسکتا کہ ہر قانون کی خلاف ورزی پبلک نظام پر اثر انداز ہوتی ہے۔

سپریم کورٹ نے توجہ دلائی ہے کہ اہم اور شدید انتشار جو راست طور سے قوم کو متاثر کرتا ہو یا جو مفاد عامہ کے لیے مضرت رساں ہو۔ اور نسبتاً کم اہمیت والے ایسے نقص امن کے درمیان جو محض مقامی ہو اور خاص طور سے مخصوص اشخاص کے لیے مضرت رساں اور جو صرف قانونی طور سے عوام کے مفاد پر اثر انداز ہوتا ہو ایک امتیازی نظریہ قائم کرنا ضروری ہے۔ ”صرف پہلی صورت پبلک نظام کے زمرہ کے تحت آتی ہے کون سا اہم اور شدید ہے اس کا تعین کرنا آسان نہیں۔ اور اس کو معلوم کرنے کے لیے اختیار تعمیری کو ایک حد تک استعمال کرنا ہوتا ہے۔ اگر نظر بند شخص نے ایک یا دو بار قانون کی خلاف ورزی کی ہو یا جرم کا ارتکاب کیا ہو تو یہ افعال ایسے نہیں قرار پائے ہیں جن سے پبلک نظام خطرہ میں پڑ جائے لیکن اس قسم کے متعدد اور اہم افعال سے ایسا خطرہ پیدا ہونا قرار پایا ہے۔

نظر بندی کے متعلق چند سال کے معاملات پر غور کرنے سے معلوم ہو گا کہ عدلیہ کا یہ رجحان ہے کہ کسی شخص کو نظر بند کرنے کی بابت انتظامیہ کے دیئے ہوئے غیر متعلقہ وجوہ میں زیادہ مداخلت کی جائے۔

بیمار کے معاملہ میں کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۲۳۷ کے تحت بورڈ نے ایک کمپنی کے انتظامیہ کے خلاف تحقیقات کا حکم صادر کیا۔ ایکٹ کے تحت تحقیقات اس وقت کی جاسکتی تھی جب بورڈ کی رائے میں کمپنی کے ڈائریکٹر وغیرہ نے انتظام کے سلسلہ میں فریب وغیرہ کا ارتکاب کیا ہو۔ تحقیقات کرانے کی وجہ یہ تھی کہ منسوبہ (پروجیکٹ) کے چلانے میں تاخیر اور غلط منصوبہ بندی کی وجہ سے دہرے اخراجات ہوئے اور کمپنی کو نقصان اور اس کے حصوں کی قیمت گر گئی اور اس وجہ سے چند لوگوں نے ڈائریکٹروں کے بورڈ سے استعفا دے دیا۔ عدالت نے کثرت رائے سے اس حکم کو رد کر دیا کیونکہ وہ واقعات فریب کے سوال سے متعلقہ تھے دو جموں نے اس رائے سے اختلاف کرتے ہوئے کہا کہ وہ واقعات دیئے ہوئے وجوہ سے متعلقہ تھے۔ اور یہ سوال



اٹھایا کہ کیا یہ واقعات ظاہر نہیں کرتے ہیں کہ لاپرواہی مہم کی گئی اس مقصد سے کہ انتظامی ڈائریکٹر خود اپنے لیے ذاتی فائدہ حاصل کر سکے۔

غیر متعلقہ واقعات کی بنا پر عدالت کا مداخلت کرنے کا اختیار اتنا وسیع نہیں ہے جتنا کہ واقعات اور حالات کے کافی نہ ہونے کی بنا پر اس کا مداخلت کا اختیار ہے۔ کتنا کم ہے اس کی وضاحت کرنا مشکل ہے۔ ان دونوں اصولوں میں فرق بہت غیر معین ہے اور اکثر مبہم ہو جاتا ہے۔ اس ابہام کو ہیرم کے معاملہ میں کثرت رائے اور اقلیت نے ظاہر کر دیا ہے۔

مندرجہ ذیل دو معاملات سے اس موضوع کی زیادہ وضاحت ہو جاتی ہے۔ سولٹ انڈسٹریز کے معاملہ میں بھی کمپنی ایکٹ کے تحت کمپنی کی تحقیقات زیر فورتھی۔ تحقیقات اس وجہ سے کی گئی تھیں کہ کمپنی کے ایک ڈائریکٹر کے خلاف کئی شکایتیں تھیں جو اس کے زیر قیود دیگر کمپنی کی بابت تھیں اور ان کی بنا پر اس کے خلاف مقدمہ بھی چلایا گیا تھا۔ اور یہ کہ اس نے دوسری کمپنی کے ترجیحی حصے جو اس کمپنی کے پاس تھے کافی قیمت پر فروخت کر دیے۔ عدالت نے کثرت رائے سے پہلے وجہ کو غیر متعلقہ قرار دیا اور دوسری کی بابت کہا کہ کوئی ثبوت نہیں ہے کہ وہ حصے کم قیمت پر فروخت ہوئے۔ جسٹس ایچوہارٹس نے اپنے فیصلہ میں کہا کہ دوسری وجہ ایسی ہے جس کی دونوں طرف تعبیر کی جاسکتی ہے۔ لیکن عدالت بطور پہلی عدالت عمل نہیں کر سکتی اور نہ اپنے فیصلہ کو حکومت کے فیصلہ کی جگہ رکھ سکتی ہے۔

بی۔ ایس۔ ایرانی بنام مدراں میں مدراس عمارات (کرایہ داری اور کرایہ کنٹرول) ایکٹ ۱۹۴۹ کے تحت انتظامی عمل زیر فور تھا۔ ایکٹ کا غاص مقصد یہ تھا کہ غیر مناسب طور سے کوئی کرایہ دار بے دخل نہ کیا جائے۔ وہ ایکٹ حکومت کو کسی عمارت کو ایکٹ کی رو سے مستثنا کرنے کا اختیار دیتا تھا۔ حکومت نے ایک عمارت کو مستثنا کر دیا اس غرض سے کہ ایک کرایہ دار جو اپنی کرایہ داری کے اختتام کے بعد بھی قابض تھا بے دخل کر دیا جائے۔ عدالت کی کثرت رائے نے فیصلہ دیا کہ استثنا کی وجہ ایسی تھی جس کی اجازت ایکٹ نہیں دیتا کیونکہ ایکٹ کا منشا کرایہ دار کو غیر مناسب طور سے بے دخل کرنے سے روکنا تھا۔ اور یہ کہ مستثنا کرنے کے اختیار کو اسی وقت استعمال کرنا چاہیے

جب قانونی تحفظ کی وجہ سے ایک مکان بہت دشواری میں پڑ جائے یا جب کرایہ دار اس سے غلط فائدہ اٹھائے اس رائے سے اختلاف کرنے والے تجویز کے فیصلہ کے بموجب اس معاملہ میں اختیار کا استعمال غیر متعلقہ غرض کے لیے نہیں کیا گیا تھا۔

## بے جا غرض اور غیر متعلقہ امور میں فرق

اختیار کے بے جا غرض کے لیے استعمال اور اس کے غیر متعلقہ وجوہ کی بنا پر استعمال کرنے میں فرق اتنا کم ہے کہ اکثر وہ محسوس نہیں ہوتا۔ مثال کے طور پر جب کوئی مقتدر کسی آراخی کو بظاہر اپنے لیے لیکن واقعی کسی دوسرے مقتدر کے لیے حاصل کرتا ہے تو ایک مفہوم میں کہا جاسکتا ہے کہ اس نے اختیار کا بے جا استعمال کیا اور دوسرے مفہوم میں کہا جاسکتا ہے کہ اس نے غیر متعلقہ وجوہ پر غور کر کے یعنی آراخی دوسرے مقتدر کو درکار تھی، اختیار کا استعمال کیا۔ اسی طرح کرشنن کے معاملہ میں جب حکومت نے ایک نزع کو ٹریبونل کو فیصلہ کے لیے رجوع کرنے سے انکار کر دیا تو ایک مفہوم میں اس نے اختیار کا بے جا استعمال کیا اور دوسرے مفہوم میں غیر متعلقہ امر پر غور کر کے عمل کیا۔ اس بات پر بھی توجہ رکھنا چاہیے کہ اس غرض کا ذکر جس کے لیے کسی مقتدر کو اختیار عطا کیا جاتا ہے ایکٹ میں نہیں کیا جاتا نہ وہ وجوہ بیان کیے جاتے ہیں جن کی بنا پر اس اختیار کو استعمال کرنا چاہیے۔ عدالتوں کا ان کا پتہ ایکٹ کے مشن سے لگانا پڑتا ہے۔ لہذا عدالتوں کو کہنا پڑتا ہے کہ اختیار یا تو بے جا غرض کے لیے یا غیر متعلقہ وجوہ کی بنا پر استعمال کیا گیا۔ ان دونوں صورتوں میں مقتدر اپنے اختیار سے تجاوز کر جاتا ہے۔ مگر بے جا غرض کی وجہ کے اصول کا اس صورت میں اطلاق کیا جاتا ہے جب بے قاعدگی خود حکم سے واضح طور سے ظاہر ہوتی ہو اور نہ مکمل میں دیے ہوئے وجوہ سے معلوم ہو سکتی ہو۔ پھر بھی ان دونوں کے درمیان امتیاز کرنا مشکل ہوتا ہے۔ ظاہر اور پنہاں بے قاعدگی کے درمیان امتیاز کرنا بھی دشوار ہوتا ہے۔ بہر حال نفس معاملہ متعلقہ مقتدر کا مقصد ہے اگر اس کا بے جا ہونا ثابت ہو گیا تو حکم منسوخ کر دیا جائے گا (اگرچہ وجہ دیگر طور سے بجائی ہو) اور اس کی کوئی اہمیت نہیں ہے کہ شیخ بے جا غرض یا غیر متعلقہ امور پر غور کرنے کی وجہ سے کی گئی ہو۔

## مخلوط وجوہ یا واقعات

اس حکم کی کیا قانونی حیثیت ہوگی جو جزوی طور سے متعلقہ اور جزوی طور سے غیر متعلقہ

(عدم امور یا) وجہ پر مبنی ہو؟ کیا ایسا حکم ناقص ہوتا ہے؟ اس سوال پر عدالتی نظریات میں یکسانی نہیں ہے نظربندی کے معاملات میں عدلیہ نے سخت نظریہ اختیار کیا ہے اور ایسے حکم کو ناجائز قرار دیا ہے اس وجہ سے کہ یہ کہنا مشکل ہے کہ غلط وجوہ سے مقتدر کس حد تک متاثر ہوا اور آیا وہ صرف متعلقہ اور جائز وجہ کی بنا پر اس حکم کو صادر کرتا۔

شین لال بیام اتر پردیش میں عرضی گزار دو وجوہ کی بنا پر نظربندی کیا گیا۔ ایک یہ کہ اس کے افعال قوم کے لیے لازمی رسد کو قائم رکھنے میں مضرت پہنچاتے تھے اور دوسری یہ کہ اس کی سرگرمی پبلک نظام کو قائم رکھنے کے لیے مضرت رساں تھی بعد کو حکومت نے پہلی وجہ کو کافی خیال کیا یا اس کا وجود ہی نہیں پایا اور اس بنا پر نظربندی کو رد کر دیا لیکن دوسری وجہ پر نظربندی قائم رکھی۔ عدالت نے نظربندی کے ابتدائی حکم کو منسوخ کر دیا۔ اسی اصول کو سپریم کورٹ نے ایک دوسرے معاملہ میں دہرایا اور کہا۔

”اگر کسی قانونی مقتدر کو اختیار حاصل ہو کہ وہ اپنے داخلی اطمینان کی بنا پر اور مخصوص امور کے حوالہ سے کسی شہری کو اس کی آزادی سے محروم کر دے اور کہا جائے کہ مقتدر وجوہ اور مختلف امور پر مجموعی طور سے غور کر کے وہ اطمینان کیا گیا ہے تو اختیار کا ایسا استعمال ہی ناقص ہو جائے گا اگر ان میں سے چند وجوہ یا امور کا وجود ہی نہ ہو یا وہ غیر متعلقہ ہوں۔ ایسا اس وجہ سے ہوتا ہے کہ داخلی اطمینان کا معاملہ ہوتے ہوئے اس کو دیے ہوئے جملہ وجوہ اور امور پر مبنی ہونا چاہیے۔ اگر ان میں سے چند کا وجود نہ ہو یا وہ غیر متعلقہ ہوں تو عدالت پیش مبنی نہیں کر سکتی کہ ایسے وجوہ کو خارج کرنے کے بعد اس مقتدر کا داخلی اطمینان کیا ہوتا۔ چند وجوہ کے ناجائز ہونے کے باوجود ایسے حکم کو جائز قرار دینے کا مطلب یہ ہو گا کہ عدالت نے اپنے خارجی اطمینان کو اس مقتدر کے داخلی اطمینان کی جگہ پر کر دیا۔“

لیکن اس میں عدالت نے یہ ایک مزید فقرہ بھی جوڑ دیا:-

”مگر ان اصولوں کا اطلاق کرنے میں عدالت کو مطمئن ہو جانا چاہیے کہ وہ مبہم

اور غیر متعلقہ وجوہ ایسے ہیں کہ مقول طور سے خیال کیا جاسکتا ہے کہ ان سے متعلقہ  
مقتدر کا داخلی اطمینان متاثر ہوا ہوگا۔

لہذا اگرچہ وجوہ نسبتاً غیر اہم معلوم ہوں تو داخلی اطمینان پر مبنی حکم ناجائز نہیں قرار دیا جائے گا۔  
اس قائم کیے ہوئے اصول پر سپریم کورٹ نے ایک دیگر جج کے معاملہ میں عمل کیا۔

اگرچہ عدالت نے ذاتی آزادی کے معاملہ میں کافی سخت نظریہ اختیار کیا ہے ایسا دیگر صورتوں  
میں نہیں معلوم ہوتا۔ آیا مخلوط طور وجوہ کی وجوہ سے کوئی انتظامی عمل باطل قرار دیا جاسکتا ہے  
یا نہیں عدالت کے اس فیصلہ پر منحصر ہے کہ آیا غیر متعلقہ اور وجود نہ رکھنے والے وجوہ مقتدر کے  
آخری فیصلہ کو متاثر کرتے یا نہیں۔

مہاراشٹر بنام بالوال کرپارام میں ریاستی حکومت نے ایک میونسپل کارپوریشن کو معطل  
کر دیا کیونکہ وہ متعلقہ ایکٹ سے عائد کیے ہوئے فرائض کو انجام دینے کے قابل نہیں تھا۔ حکومت  
کی یہ رائے دو وجوہ پر مبنی تھی۔ (۱) زیادہ خرچ کرنے کی وجہ سے مالی حالت کا ابتر ہو جانا۔  
(۲) پانی کی رسد کی اصطلاح میں غفلت گزرا۔ پہلی وجہ کی بابت سپریم کورٹ اس نتیجہ پر پہنچا کہ جو  
مواد ریاست کے سامنے تھا اس کی بنا پر کوئی شخص مقول طور سے نہیں کہہ سکتا کہ وہ الزام  
ثابت ہو گیا۔ مگر عدالت نے فیصلہ دیا کہ دوسری وجہ پر حکومت وہ رائے قائم کر سکتی تھی جو اس نے  
قائم کی۔ اور اس بنا پر عدالت نے حکومت کے حکم کو منسوخ نہیں کیا۔ اس معاملہ میں عدالت نے  
اس امر پر یہ استدلال کیا کہ حکومت کی کارپوریشن پر جاری کی ہوئی وجہ ظاہر کرنے کی نوٹس میں  
یہ الفاظ تھے ”مذکورہ وجوہ مجموعی طور سے اور علیحدہ علیحدہ بھی ایسی کارروائی کے کیے جانے کے لیے  
کافی ہیں۔“

ایک دوسرے معاملہ میں جس میں ایک سرکاری ملازم کی برطانی زیر فور تھی ہائی کورٹ نے  
فیصلہ دیا کہ تاریخی انتظامی ٹریبونل کے سامنے تعقیبات میں سے چند پر اس کے فیصلے درست  
ہیں باقی چار نہیں۔ حکومت کا حکم اس ٹریبونل کی پوری رپورٹ پر مبنی تھا۔ لہذا ہائی کورٹ نے

حکومت کو ہدایت تاکہ وہ غور کرے کہ آیا باقی تفصیلات پر فیصلہ کی بنا پر اس کا فیصلہ قائم رہے گا یا نہیں۔  
 پہل میں سپریم کورٹ نے بائی کورٹ کے فیصلہ کو منسوخ کر دیا اور برطانی کے حکم کو کھل رکھا عدالت  
 نے کہا کہ مناسب - مزادینے کے متعلق حکومت کا اختیار قطعی ہے۔ اگر سرکاری ملازم کی بد اطواری کے  
 جرم کی بابت کسی فیصلہ کی بنا پر حکم صادر کیا جاسکتا ہو تو یہ عدالت کا کام نہیں ہے کہ وہ غور کرے  
 کہ آیا مقتدر نے صرف اسی فیصلہ سے متاثر ہو کر برطانی کا حکم صادر کیا۔

مذکورہ بالا سے یہ اصول قائم ہوتا معلوم ہوتا ہے کہ متعلقہ اور غیر متعلقہ دونوں وجوہ پر مبنی  
 اختطای حکم جائز ہے اگر عدالت مطمئن ہو کہ وہ حکم صرف متعلقہ وجوہ کی بنا پر صادر کیا جاسکتا تھا اور  
 غیر متعلقہ وجوہ کو خارج کرنے سے بھی اس حکم پر کوئی اثر نہیں پڑے گا۔ اسنادی نظر بندی کے  
 معاملات میں صرف وہی وجہ حکم کو متاثر نہیں کرے گی جو غیر اہم ہو۔

### متعلقہ وجوہ یا امور کو نظر انداز کر دینا

اگر اپنے اختیار کے استعمال کرنے میں کوئی مقتدر متعلقہ امور کو نظر انداز کر دے تو اس کا  
 عمل ناجائز ہوگا۔ مگر کسی معاملہ میں یہ ثابت کرنا کہ مقتدر نے متعلقہ امور کو نظر انداز کر دیا ہے  
 دشوار امر ہے اور یہ دشواری اس سے بہت زیادہ ہے جو اس صورت میں پیش آتی ہے جب غیر  
 متعلقہ امور پر غور کیا گیا ہو جب تک حکم میں تفصیلی وجوہ نہ دیے گئے ہوں یہ معلوم کرنا مشکل ہے  
 کہ مقتدر نے متعلقہ امور کو نظر انداز کر دیا۔ اس دشواری کی وجہ سے اس موضوع پر بہت کم  
 مقدمات تھے ہیں۔ مگر صورت حال شانِ سوگم بنام ایس۔ اے۔ وی ایس۔ لیٹنڈ کے حوالہ سے  
 واضح کی جاسکتی ہے۔ ایک علاقائی نقل و حمل مقتدر نے ایک راستہ پر ایسٹنگ گاڑی پر مٹ کے یہ  
 درخواستیں طلب کیں۔ ایکٹ کے تحت اس مقتدر کو مفاد عامہ میں ایسے پر مٹ دینے کا وسیع  
 اختیار تھا لیکن حکومت نے اس اختیار تمیزی پر مارک (نمبر) دینے کا طریقہ مقرر کر کے قابو اختیار کرنا  
 چاہا۔ مارک دینے میں بخلا دیگر فور طلب امور کے ایک یہ تھا کہ درخواست دہندہ کی جائے سکونت  
 یا اس کا دفتر اس راستہ پر ہونا چاہیے اور یہ مفاد عامہ متصور ہوگا۔ (سپاڈنٹ کو مارک نہیں  
 دیے گئے اگرچہ اس کے آفس کی ایک شاخ اس راستہ پر تھی۔ وجہ یہ کہی گئی کہ چونکہ اس کے دفتر کی

شاخ دیگر مقام پر بھی قانونی لحاظ سے اس کو کوئی شاخ اس راستہ میں نہیں ہو سکتی تھی۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ ٹیکس اور کمپنی کے قوانین میں مارک دینے کے متعلق کوئی بھی نزاع ہو مگر اس معاملہ کے سیاق میں یہ واضح طور سے قابل قبول اصول نہیں ہے کہ اگر زیر غور راستہ پر اس کمپنی کی کوئی سازو سامان سے آراستہ شاخ ہے تو اس کو نظر انداز کر دیا جائے اگر اس کمپنی کی زیر غور راستہ سے غیر متعلقہ کسی دیگر جگہ کوئی شاخ ہے۔ لہذا پرمٹ دینے سے انکار کرنے کے عمل کو رد کر دیا گیا۔

رام پور ڈسٹریکٹ کے معاملہ میں کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کے تحت بورڈ نے اس کمپنی کی انتظامی ایجنسی کی تجدید کرنے سے انکار کر دیا۔ وہ ایجنسی اس ڈسٹریکٹ میں ۱۹۴۳ء سے عمل کر رہی تھی۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۲ (ب) کے تحت بورڈ کو اس بارے میں بہت وسیع اختیارات حاصل تھے۔ تجدید سے انکار کرنے کی وجہ یہ دی گئی کہ جسٹس دیوین بوس کے تحقیقاتی کمیشن نے یہ رپورٹ دی تھی اس ایجنسی کے ڈائریکٹر کا طرز عمل دیگر کمپنیوں کے متعلق جس سے اس کا تعلق تھا۔ ۱۹۴۷ء۔ ۴۷ میں اچھا نہ تھا اور وہ شدید بد اطواری کا ملمزم قرار پایا گیا تھا۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ اس کا طرز عمل اس کی موزونیت کے لیے اور تجدید کے بارے میں متعلقہ امر تھا۔ لیکن عدالت نے اصرار کیا کہ بورڈ کو اس ڈائریکٹر کے موجودہ طرز عمل پر بھی غور کرنا چاہیے تھا اور چونکہ اس پر بورڈ نے غور نہیں کیا اس نے ایک متعلقہ امر کو نظر انداز کر دیا لہذا بورڈ کا عمل ناقص تھا۔

## اختیار کا نمائشی استعمال

بسا اوقات عدالتیں ”اختیار کے نمائشی استعمال“ کی اصطلاح کو اختیار کے بے جا استعمال کو ظاہر کرنے کے لیے استعمال کرتی ہیں۔ نمائشی استعمال سے مراد ہے کہ ایک غرض کے لیے دیے ہوئے اختیار کے بہانے اور پردے میں مقتدر کوئی دیگر ایسا مقصد حاصل کرنا چاہتا ہے جو وہ زیر غور قانون کے تحت حاصل نہیں کر سکتا۔ اس نقطہ نظر سے نمائشی استعمال انتظامی عمل پر نظر ثانی کی کوئی عیسوہ وجہ نہیں ہو سکتا بلکہ وہ اوپر ذکر کیے ہوئے وجوہ میں شامل ہے جیسے بے جا غرض۔ یا غیر متعلقہ امور پر غور کرنا۔ سرواوتی کے معاملہ میں جو حصول آراضی ایکٹ کے تحت حصول آراضی کے متعلق تھا سپریم کورٹ نے کہا۔

”اس سوال کو کہ آیا کسی مخصوص معاملہ میں جس غرض کے لیے آراضی حاصل کی جا رہی ہے پبلک غرض ہے یا نہیں ریاستی حکومت کو طے کرنا ہے۔.... ایک استثنا کے تابع وہ استثنا ہے کہ اگر اختیار کا استعمال نامشی ہو تو رنج رسیدہ شخص اس پر اعتراض کر سکتا ہے۔ اگر یہ معلوم ہو کہ جس چیز پر حکومت مطمئن ہے پبلک غرض نہیں ہے بلکہ نجی غرض ہے یا کوئی بھی غرض نہیں ہے تو حکومت کا عمل نامشی ہو گا کیونکہ وہ عطا کیے ہوئے اختیار سے متعلقہ نہ ہو گا اور حکومت کا اعلان باطل ہو گا۔“

اکثر ”نامشی“ کی اصطلاح بدنیتی کے مفہوم میں بھی استعمال کی جاتی ہے بدنیتی نظر ثانی کے لیے ایک علیحدہ وجہ سے جس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے، نامشی اختیار ناجائز ہوتا ہے مگر اس کو جائز ہونے کی شکل دے دی جاتی ہے۔ نامشی استعمال اور بے جا استعمال ایک دوسرے سے مخلوط ہیں اور اکثر متبادل طور سے استعمال کیے جاتے ہیں لیکن بہتر یہ ہے کہ ”نامشی“ استعمال سے گریز کیا جائے کیونکہ یہ الجھن پیدا کرتا ہے

## عدلیہ اختیار تمیزی

اکثر کسی معتقد کے اختیار کے استعمال کو محدود کرنے کی غرض سے عدالتیں ”عدلیہ اختیار تمیزی“ کا مبہم فقرہ استعمال کرتی ہیں۔ مثلاً: رجسٹر تجارتی نشان بنام آشوک میں کسی تجارتی نشان کی رجسٹری کرنے کے لیے اختیار کے حوالہ سے سپریم کورٹ نے کہا :-

”رجسٹر کو عطا کیے ہوئے اختیار کا استعمال اختیار تمیزی کا معاملہ ہے جس کو وہی یا من مانی طور سے نہیں استعمال کرنا چاہیے بلکہ عدلیہ اختیار تمیزی کے استعمال کے متعلق قائم کیے ہوئے معقول اصولوں کے بموجب استعمال کرنا چاہیے۔“

”عدلیہ اختیار تمیزی“ کی اصطلاح کو استعمال کر کے عدالتی قانونی اختیار پر معنوی پابندی عاید کرتی ہیں۔ اور کسی انتظامی عمل کو باطل قرار دیتی ہیں اگر کوئی مقتدر اس حد سے تجاوز کر جائے۔ لہذا یہ اصطلاح ظاہر کرتی ہے کہ ایسا اختیار تمیزی مطلق احسان اور بغیر کسی پابندی کے نہ ہونا چاہیے

## اختیار کا معقول استعمال

انتظامی عمل پر نظر ثانی کرتے ہوئے عدالتوں نے کہا ہے کہ ایک مقتدر کو کسی مسئلہ کے متعلق

عمل کرنے سے قبل اس پر مضافہ اور معقول طور سے غور کرنا چاہیے۔ اصطلاح ”غیر معقول“ کے متعدد معنی ہیں۔ یعنی مقتد کا غیر متعلقہ اور خارجی امور پر غور کرنا یا اعتبار کو بے جا غرض کے لیے استعمال کرنا یا بدعتی وغیرہ۔ اس نقطہ نظر سے غیر معقولیت عدالتی نظر ثانی کے لیے کوئی علیحدہ وجہ نہیں ہے علاوہ ان کے جن کا ذکر اوپر کیا گیا ہے۔ غیر معقولیت کے یہ بھی معنی ہیں کہ مالاکھ مقتدر نے بموجب قانون عمل کیا اور متعلقہ امور پر غور کر کے واجب غرض کے لیے اختیار استعمال کیا۔ پھر بھی اس نے چند امور کو اس سے زیادہ اہمیت دی جتنی دینی چاہیے تھی۔ اس بنا پر مداخلت کرنے کے لیے مختلف امور کی نسبتاً اہمیت پر غور کرنا پڑتا ہے اور ان میں توازن پیدا کرنا پڑتا ہے جس کا مطلب یہ ہے کہ علیہ اختیار تیزی کی جگہ عدلیہ کا اختیار تیزی رکھ دیا جائے۔ عدالتیں عموماً اتنا وسیع اختیار احتیاطی عمل میں مداخلت کرنے میں نہیں استعمال کریں۔

لیکن غیر معقولیت عدالتی مداخلت کی ایک علیحدہ وجہ ہو سکتی ہے اگر ہند کے دستور سے ایسا مطلوب ہو مثال کے طور پر دستور کی دفعہ ۱۴ قانون کے سامنے مساوات کی ضمانت دیتی ہے لیکن عدالتوں نے اس کو معقول درجہ بندی کرنے کی اجازت دے دی ہے۔ ایک وقت یہ نظریہ اختیار کیا گیا تھا کہ اگر اس دفعہ کے تحت کوئی قانون جائز ہے تو انتظامی امتیازی عمل دستور کے مساوات کے متعلق فقرہ کی خلاف ورزی نہیں کرے گا۔ لیکن منالال ہین نام اسم میں سپریم کورٹ نے اس کے خلاف فیصلہ دیا۔ عدالت نے انتظامی عمل کو باطل قرار دیا اگرچہ ایکٹ جائز تھا۔ بسا اوقات قانون معقول انتظامی برتاؤ کی تجویز کرتا ہے۔ یعنی عمل کرنے کے لیے کسی مقتدر کے پاس معقول وجوہ ہونے چاہئیں۔ اس اصول کے تحت عدالتی نظر ثانی کو کیا اختیار حاصل ہے

بحری کسٹم ایکٹ کی دفعہ ۱۶۸۔ اے تجویز کرتی ہے کہ اس بات کا ثبوت کہ مال ناجائز طور سے درآمد یا برآمد نہیں کیا گیا اس شخص پر ہے جس کے قبضہ سے وہ مال اس معقول یقین کی بنا پر گرفت میں لیا گیا ہو کہ وہ ناجائز طور سے درآمد یا برآمد کیا ہوا مال ہے۔ پھر اس بنام کو بی میں یہ بحث کی گئی کہ ریکارڈ میں کوئی ایسی بات نہیں ہے جس سے معلوم ہو کہ مال اس معقول یقین کی بنا پر گرفت میں لیا گیا تھا کہ وہ ناجائز طور سے لایا گیا مال تھا۔ بحث یہ کی گئی کہ یقین کی معقولیت



کا سوال قابل انضام عدالت ہے لہذا ریکارڈ میں مواد ہونا چاہیے جس سے ظاہر ہو سکے کہ یقین منقول تھا۔ عدالت نے یقین کے منقول ہونے کی بابت اس معاملہ کے واقعات میں کافی ثبوت پایا۔ عدالت نے کہا کہ اس کو اس بات پر فیصلہ دینا ہے کہ گرفت میں لینے والے انسر کے دماغ میں یقین منقول تھا یا نہیں۔ وہ اس انسر کے فیصلہ کی بابت بطور اپیلی عدالت سماعت نہیں کر رہی تھی۔ بس عدالت کو یہ دیکھنا تھا کہ آیا ایسے وجوہ تھے جن کی بنا پر باوری نظر میں وہ منقول یقین حق پر جانب تھا یا نہیں۔ اس معاملہ میں عدالت نے منقول یقین کے متعلق تنگ نظرہ اختیار کیا لیکن اس کی وجہ یہ تھی کہ وہاں عدالت یقین کے متعلق ایک انسر کی دماغی کیفیت پر غور کر رہی تھی۔ منقولیت عدالتی مداخلت کے لیے ایک نوب واروجہ ہے اور دیگر واقعاتی حالات میں جن میں اختتامیہ کا منقول عمل درکار ہو عدالتی نظر ثانی کا دائرہ عمل زیادہ وسیع ہو سکتا ہے یہ کہا گیا ہے کہ ایسی صورتوں میں نظر ثانی کی وسعت کا تعین واقعاتی حالات پر مبنی ہے اور یہ کہنا ہل ہو گا کہ ایک قانون کے سیاق میں ”منقول وجہ“ کی بابت عدالت کے نظریہ کا اطلاق جملہ دیگر صورتوں پر بھی ہو گا۔

یہ معاملہ دو انجینڈ کے معاملات کا حوالہ دے کر واضح کیا جاسکتا تھا اس موضوع پر ایک اہم نظریہ *Defence (General, Regulation) Riversidge v. Anderson* کا ۱۸ (۱۹۵۷) میں پیش

کی یہ عبارت ہے۔  
”اگر سکرٹری آف اسٹیٹ کے پاس یہ باور کرنے کی منقول وجہ ہو کہ کوئی شخص مخالف

ملک کا ہے... اور یہ کہ اس کی وجہ سے اس پر قابو رکھنا ضروری ہے تو وہ اس کے خلاف اس کو نظر بند کرنے کا حکم صادر کر سکتا ہے۔“

ہاؤس آف لارڈس کو اس سوال کا سامنا کرنا پڑا کہ آیا الفاظ ”باور کرنے کی منقول وجہ“ کو خارجی یا داخلی معنی دینے چاہئیں۔ اگر اس کے خارجی معنی ہیں تو عدالت کو فیصلہ دینا ہے کہ آیا سکرٹری آف اسٹیٹ کے پاس باور کرنے کی منقول وجہ تھی یا نہیں اور اگر اس کے داخلی معنی ہیں تو اس امر کو سکرٹری آف اسٹیٹ کو بغیر عدالتی مداخلت کے طے کرنا ہے۔ ہاؤس آف لارڈس نے کثرت رائے سے اس کو داخلی معنی دیے اور کہا کہ پارلیمنٹ نے سکرٹری آف اسٹیٹ کو مکمل اختیار تمیزی عطا کیا ہے اور اس کو کسی دوسرے کو مطمئن کرنے کی ضرورت نہیں ہے۔ اس نظریہ پر بہت کمزور پوزیشن کی گئی کیونکہ اس سے داخلی تعبیر کی طرف عدالتوں کا واضح رجحان ظاہر ہوتا ہے۔ مگر

وہ دوران جنگ کا معاملہ تھا۔

نکوڈ اعلیٰ بنام جبار تانی میں پری وی کونسل نے کہا کہ یہ طری بد قسمتی ہوگی اگر یہ خیال کیا جائے کہ *delusional* کا معاملہ ایسے مقول کی تعبیر کے لیے کوئی عام اصول قائم کرتا ہے۔ وہ معاملہ صرف اس بات کی نظر ہے کہ الفاظ ”اگر وزیر کو باور کرنے کی معمولی وجہ ہے“ کے معنی اس معاملہ کے سیاق میں یہ ہو سکتے تھے کہ ”اگر وزیر ایمان داری سے خیال کرتا تھا کہ اس کے پاس باور کرنے کی مقول وجہ ہے۔“

نکوڈ اعلیٰ کے معاملہ میں پری وی کونسل نے کہا کہ جب قانون سازی نے لفظ ”مقول“ استعمال کیا تو اس کا لازمی طور سے یہ منشا تھا کہ انخواسیہ کے مطلق انسان اختیار پر کچھ پابندی عاید کر دی جائے۔ لیکن اگر اس سوال کو قطعی طور سے طے کرنے والا وہی شخص ہو جس کو اختیار دیا گیا کہ آیا وہ شرط پوری ہوئی یا نہیں تو یہ پابندی موثر نہیں رہ جائے گی۔ اس مخصوص معاملہ میں یہ طے پایا کہ الفاظ ”کہ جب کنٹرولر کے پاس یہ باور کرنے کی مقول وجہ ہو کہ کوئی کاروباری اس قابل نہیں کہ اس کو بحیثیت کاروباری برقرار کیا جائے۔“ یہ شرط عاید کرتے ہیں کہ مقول وجہ کا واقعی وجود ہو اور اس کا کنٹرولر کو علم ہو قبل اس کے کہ وہ لائسنس کو منسوخ کرنے کا اختیار جائز طور سے استعمال کرے۔ لہذا اگرچہ کنٹرولر کا باور کرنا کہ کاروباری اس قابل نہیں ہے داخلی ہے، ان مقول وجہ کا وجود جن کی بنا پر باور کیا گیا ہو خارجی اور واقعی ہے جو اختیار پر پابندی عاید کرتا ہے۔

میشو ناتھ کے معاملہ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ الفاظ ”یقین کرنے کی وجہ“ جو آمدنی ٹیکس ایکٹ میں استعمال ہوئے ہیں بتاتے ہیں کہ ایک ایماندار اور معلم شخص کا یقین مقول وجہ پر مبنی ہونا چاہیے اور آمدنی ٹیکس افسر راست یا قرآنی شہادت پر اسے ال کر سکتا ہے لیکن شبہ اور نیاں پر نہیں۔ پھر جج کے معاملہ سے اس کا موازنہ کرنے سے معلوم ہو گا کہ یہ فیصلہ کرنا کہ آیا کوئی مقول وجہ ہے یا نہیں آخر کار عدالت کا ہی مل ہے مگر اس نظریہ میں حالات بہ حالات تغیرات ہو سکتے ہیں۔

عدالتیں کسی ایکٹ پر معمولی طور سے مقولیت کا اطلاق کرنے میں تامل کرتی ہیں۔ کے دی۔ کپٹی تلہ بنام کے۔ این۔ بی۔ میں سپریم کورٹ نے یہ عذر منظور نہیں کیا کہ عدالت کو مقولیت کے بارے میں

فیصل دینا چاہیے اس صورت میں بھی جب معمولیت کے بارے میں ایکٹ خاموش ہو۔  
 بنگال کورٹ آف وارڈ ایکٹ کی دفعہ ۸ کو رٹ آف وارڈ کو اختیار دیتی تھی کہ جائیداد کے بارے میں ایسا عمل کرے جو اس کی رائے میں 'جائیداد اور وارڈ کے لیے فائدہ مند ہو۔ بحث یہ ہوئی کہ "جو کہ اس کی رائے میں" کے معنی ہیں کہ "جیسا کہ وہ معقول وجہ کی بنا پر طے کرے" لہذا عدالت غور کر سکتی ہے کہ کورٹ آف وارڈ کا فیصلہ معقول تھا یا نہیں۔ عدالت نے یہ بحث منظور نہیں کی کیونکہ ایکٹ نے بہت واضح الفاظ میں کورٹ آف وارڈ کو اس معاملے کے بارے میں فیصلہ کرنے کا اختیار دیا تھا۔ اور کسی بیرونی مقتدر کو ایسا اختیار نہیں دیا تھا۔ لہذا عدالت کورٹ آف وارڈ کے فیصلہ پر اپنا فیصلہ نہیں دے سکتی تھی۔

مگر ایک معاملہ میں ہائی کورٹ نے قانونی فقرہ "اگر وہ مطمئن ہو" کی بڑی تفسیر کی کہ اس کے معنی ہیں کہ اگر وہ معقول طور سے مطمئن ہو "جس کا مطلب ہائی کورٹ کے بموجب یہ ہے کہ اطمینان من مانی نہیں ہونا چاہیے بلکہ خارجی اور اس مواد پر مبنی ہونا چاہیے جو فزیشن مقتدر کے سامنے پیش کریں لیکن یہ نظریہ استثنائے نہ کہ عام قاعدہ۔

اس موضوع پر ایک انگریز کے معاملہ رابرٹ بنام ہوپ وڈ (Robert v. Hopwood) حوالہ دیا جاسکتا ہے جس میں قرار پایا کہ ایک مقامی مقتدر کو جس کو اختیار تھا کہ وہ "یسی اجرت ادا کرے جس کو وہ ٹھیک خیال کرے۔" لازم تھا کہ وہ اپنے اختیار کو معقول طور سے استعمال کرے اور ۱۹۲۱-۱۹۲۲ میں سب سے نیچے درجہ کے کام گرو کو ۳ پاؤنڈ فی ہفتہ اجرت کی ادائیگی باطل تھی باوجود اختیار سماعت کی موجودگی کے۔

اگر عدلیہ کے نظریہ کا یہ رجحان جاری رہتا تو اختیار کمیزی پر واقعاتی بنا پر قابو رکھنے کا عدالتیں بہت وسیع اختیار حاصل کر لیتی۔ لیکن ایسا نہیں ہوا۔

ادھر بیان کئے ہوئے کشادہ مفہوم کے علاوہ کچھ تنگ مفہوم میں بھی معقولیت کی جانچ کی گئی ہے۔ اکثر عدالتوں نے کہا ہے کہ وہ انتظامی عمل کو باطل قرار دے دیں گی اگر کوئی معقول شخص ایسا فیصلہ نہ کر سکے جیسا کہ انتظامی مقتدر نے کیا ہے۔

تہذا کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۲۲ کے تحت انتخابی عمل کو رد کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے  
رہنما اس انڈسٹری میں کیا۔

”ہم نہیں خیال کر سکتے کہ کوئی ماہر ان کی جماعت جیسی کہ حکومت ہے یا کم سے کم  
کوئی معقول شخص اس کے سامنے مواد کی بنا پر ایسا نتیجہ نکالے گا کہ زیر غور صواب  
کے نتیجے میں کوئی فریب کیا گیا۔“

ایک دوسرے معاملہ میں۔ ناگپور شہر کارپوریشن ایکٹ کے تحت حکومت کارپوریشن کو معطل کر سکتی  
تھی اگر اس کو معلوم ہو کہ وہ اپنے فرائض انجام دینے کے قابل نہیں ہے یا بار بار ان کی انجام دہی  
باز رہتا ہے۔ اس جوہر کی تشویش کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ کورٹ کی کارروائی میں عدالت  
بطور ایسی عدالت عمل نہیں کرے گی۔ مگر وہ اس حکم کو رد کر دے گی ”اگر ریاست کے سامنے مواد  
کی بنا پر کوئی معقول شخص یہ رائے قائم کر سکے کہ کارپوریشن فرائض کی انجام دہی کے لیے قابل  
نہیں ہے یا بار بار انجام دہی سے باز رہتا ہے۔“

ایسے معاملات میں عدالتی مداخلت کی بنا وہ امر نہیں ہے جس کو عدالت غیر معقول خیال  
کرے بلکہ مقتدر کا ایسا فیصلہ ہے جس کو عدالت کی رائے میں کوئی معقول شخص نہیں کر سکتا۔  
یعنی جب عمل ظالمانہ یا واضح طور سے خلاف فعل ہو۔

کیونکہ ایک ایسے عمل میں جو صرف اور محض غیر معقول ہے اور ایسے فیصلہ میں جو کوئی معقول  
شخص نہیں کرے گا فرق اتنا باریک ہے کہ عملی طور سے دونوں کے درمیان امتیازی سطر کھینچنا  
مشکل ہے اور ایک جگہ جو کسی عمل کو غیر معقولیت کی بنا پر رد کرنا چاہے ایسا نتیجہ اس طرف یا  
اس طرف نکالنا پڑتا ہے۔

فرانس میں کسی انتخابی عمل کو فسخ کرنے کے لیے جو طریقہ کار استعمال کیا جاتا ہے اس کو  
*Recours en annulation Pour excès de Pouvoir* کہتے ہیں۔ اس طریقہ کار  
کا مقصد کسی یا انتخابی عمل یا فیصلہ کو رد کرنا ہے۔ فرانس میں معقولیت کی جانچ کرنے کا  
زیادہ وسیع اور کشادہ معیار ہے بہ نسبت اس کے جو کامن لان نظام میں قائم کیا گیا ہے۔ فرانس

کے اختطای قانون کا یہ ایک خاص اصول ہے کہ ایک اختطای عمل کا بجا اور لہذا جائز اسی وقت ہوتا ہے جب وہ مقول ہو برضوان من مانی اور مطلق انسان ہونے کے مزید یہ کہ مقسم کو عدالت میں وجوہ ظاہر کرنا لازم ہے اگر عدالت خیال کرے کہ اس کا انکشاف ضروری ہے۔ لہذا اختطای عمل کی جانچ مقبولیت کے معیار سے کی جاتی ہے۔ اختطای عمل کو رد کرنے کے وجوہ انگینڈ کے نظام میں ہیں وہ سب فرانس میں بھی پائے جاتے ہیں مقبولیت کے اضلاع کے ساتھ۔ فرانس میں *Detournement de pouvoir* سے مراد ہے کہ بیک مقتدر نے اپنے عمل کو بظاہر جائز شکل دے دی مگر واقعی میں اس کا مقصد ایسی چیز کو حاصل کرنے کا تھا جو اس کے دائرہ اختیار سے باہر تھی یہ اصول ایک حد تک ہند میں بھی تسلیم کیا گیا ہے جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے۔ مگر فرانس وہ زیادہ کشادگی سے استعمال کیا جاتا ہے۔ مزید یہ کہ فرانس میں *Conseil d'Etat* کے اصول کا زیادہ ارتقا ہوا ہے۔ اس اصول سے مراد ہے کہ کوئی اختطای عمل رد کر دیا جاسکتا ہے اگر وہ فرانس کے عام قانونی نظام سے غیر مطابق معلوم ہو اگرچہ وہ کسی مخصوص قانون کی خلاف ورزی بھی نہ کرنا ہو۔

## نتیجہ اظہار رائے

اگرچہ عدالتوں نے اختطای اختیار ترمیزی میں مداخلت کرنے کے متعدد وجوہ قائم کر دیے ہیں اصلیت یہ ہے کہ ابھی تک یہاں عدالتی نظریاتی اپنی ابتدائی مرحلہ پر ہے اور زیادہ تر یہ ہوتا ہے کہ وہ اختطای عمل پر عدالتی نقطہ نظر سے غور نہیں کرتیں اور یہ بہ ذات خود ایک اہم غامی ہے لیکن موجودہ عدالتی نظریاتی کے دائرہ میں بھی کسی اختطای عمل کو مسورغ کرنے کی داد رسی پایا مشکل ہے کیونکہ بد نتیجہ ہے یا مقصد غیر متعلقہ غرض وغیرہ کو ثابت کرنا بہت دشوار امر ہے۔ عدالتیں اختطای مقتدران کو متعلقہ مسائل کو پیش کرنے کا حکم دینے میں بہت تامل کرتی ہیں۔ ان پر غور کرنے سے معلوم ہو سکتا ہے آیا اختطای نے کوئی ایسا عمل تو نہیں کیا ہے جس کی وجہ سے ان کا فعل باطل ہو جائے۔ اگر عدالتیں مسائل کو پیش کرنے کا حکم بھی دیتے ہیں تو بھی حکومت کے پاس ویسے مستثیات اور استحقاق ہیں جن کی وجہ سے وہ ان کو پیش کرنے سے بچ سکتی ہیں۔ مزید یہ کہ رٹ کے معاملہ میں عدالتیں زیادہ تر بیانات طعی پر استدلال کرتی ہیں۔ زبانی شہادتیں عموماً نہیں طلب کرتیں نہ طعن نامہ داخل کرنے والے فریق سے عموماً جرح کرنے کی اجازت دیتی ہے۔ لہذا زیادہ تر معاملات میں عدالتوں کے پاس زیر اعتراض حکم اور بیانات طعی سے صواب کوئی

درج مندرجہ شہادت نہیں ہوتی۔ بسا اوقات بیانات علفی واضح اور کارآمد نہیں ہوتے بلکہ مبہم ہوتے ہیں۔ اگر کسی قانون سے انتظامی عمل کے لیے وجوہ ظاہر کرنا لازم ہوتا ہے تو عدالتوں کو اس عمل کے جواز پر غور کرنے میں آسانی ہو جاتی ہے۔ اس سلسلہ میں کرشنن کے معاملہ کا حوالہ دیا جاسکتا ہے۔

لیکن حال ہی تک یہ صورت تھی اگر قانون وجوہ ظاہر کرنے کی شرط نہ ماید کرے تو عدالتیں وجوہ ظاہر کرنے کو لازمی نہیں قرار دیتیں جب تک کہ اپیل کی تجویز نہ کی گئی ہو۔ زیادہ تر معاملات میں انتظامی مقتصدان حکم میں قانونی تجویز کو نقطہ نظر دہرا دیتے ہیں اور کوئی اشارہ بھی نہیں کرتے کہ وہ کون سے وجوہ ہیں جن کی بنا پر وہ عمل کیا گیا۔ ایسے معاملات میں عدالتیں صرف حکم میں کسی شخص یا بیان علفی کی بنا پر رادری دیتی ہیں۔ متعدد معاملات میں انتظامیہ کے داخل کیے ہوئے بیان علفی میں کسی خامی کی وجہ سے اس کا عمل منسوخ کر دیا گیا۔ ایسا بہت ہی کم ہوتا ہے کہ کوئی شخص کسی انتظامی عمل کے جواز کے خلاف شہادت فراہم کر کے پیش کر سکے۔ زیادہ تر معاملات میں اعتراض کرنے والا شخص فریقین اور متعلقہ مقتدر کے داخل کیے ہوئے بیان علفی میں خامی اور غلطی پر رادری حاصل کرنے کے لیے استدلال کرتا ہے۔ حال ہی میں سپریم کورٹ نے ایک معاملہ میں امر لکھا کہ مقتدر کو اپنے داخل کیے ہوئے بیان علفی میں اپنے عمل کے وجوہ کو ظاہر کر دینا چاہیے۔ ہر یک دو ہتاس اور راجپور ڈسٹریکٹ کے معاملات سے معلوم ہوتا ہے کہ اب عدالتیں انتظامی اختیار پر زیادہ گہرائی سے غور کرنے کے لیے تیار ہیں۔ عدالتوں کو کچھ بھی اس امر پر غور کرنے میں مائل ہوتا ہے کہ آیا بیان علفی میں درج واقعات کا وجود ہے یا نہیں۔ محکمہ کی پسوں کو دیکھنے میں عدالتوں کا مائل اس وقت عدالتی نظر ثانی کے مؤثر ہونے میں رکاوٹ پیدا کرتا ہے اور ایک حد تک اس کی تاثیر کو کم کرتا ہے۔ یہ انتظامی عمل سے متاثر ہونے والے شخص کے لیے بہت فائدہ مند امر ہو گا اگر مقتدر وجوہ کا انکشاف کر دے تاکہ وہ طے کر سکے کہ آیا اس کو اس انتظامی عمل پر عدالت میں اعتراض کرنا چاہیے یا نہیں۔ بہت سے اعتراضات انتظامی عمل پر اس وجہ سے لیے جاتے ہیں کہ اعتراض کرنے والا وجوہ سے واقف نہیں ہوتا اور اس کو علم نہیں ہوتا کہ آیا اس عمل میں کوئی نقص ہے یا نہیں۔ بظاہر عدالتی فیصلہ کے دائرہ میں مقتدر کے لیے ملل حکم صادر کرنا لازم کر دیا گیا ہے۔ اسی قسم کی پابندی کا انتظامی اختیار پر عاید کرنا بھی مناسب ہو گا فرانسیسی اصول کے تحت انتظامی حکم میں دلائل دینا مطلوب ہے۔ ۱۹۵۰ میں وہاں ایک فیصلہ بطل قرار دے دیا گیا کیونکہ اس میں وجوہ نہیں درج تھے۔ انگریز میں شریوں اور تحقیقات ایکٹ ۱۹۵۸

تجویز کرتا ہے کہ اگر طلب کیے جاتیں تو زیادہ تر ٹریڈ یونٹوں اور حقیقات کرنے والے وزیروں کو جوہر ظاہر کرنا لازم ہے۔ امریکہ میں عدالتوں نے اصرار کیا ہے کہ انتظامی فیصلہ میں کم سے کم ان امور پر فیصلہ درج ہونا چاہیے جن کی بنا پر وہ دیا گیا ہو۔ ہند میں بھی اسی قاعدہ کو اختیار کر لینا چاہیے۔

## مقتدر کا اپنا دماغ نہ استعمال کرنا

جب کسی مقتدر کو اختیار تمیزی عطا کیا جاتا ہے تو اس سے یہ توقع کی جاتی ہے کہ اپنے سامنے پیش معاملہ کے واقعات پر غور کرے گا۔ اگر اس معاملہ پر بغیر اپنا دماغ استعمال کیے ہوئے وہ عمل کرے تو اس کا عمل ناقص ہوگا۔ ایسی صورت میں یہ منظور ہوتا ہے کہ مقتدر اپنے اختیار تمیزی کو استعمال کرنے سے ہی قاصر رہا۔ ایسے بہت سے حالات ہوتے ہیں جن میں ایسا نقص پیدا ہوتا ہے۔

## حکم یا ہدایت کیے تحت عمل کرنا

دماغ نہ استعمال کرنے کی ایک صورت وہ ہے جب کوئی مقتدر کسی بالا مقتدر کی ہدایت پر عمل کرے اور خود اپنا دماغ نہ استعمال کرے۔ قانونی نقطہ نظر سے اس کا مطلب ہے کہ اس مقتدر نے اپنا اختیار نہیں استعمال کیا اور اس طور سے کیا ہوا عمل ناقص ہوگا۔ ایسی صورت میں اگرچہ مقتدر خود عمل کرتا ہو معلوم ہوتا ہے لیکن ایسا نہیں ہو سکتا کیونکہ وہ خود اپنی رائے اور فیصلہ کی بنا پر عمل نہیں کرتا جیسا کہ قانون کا مستند ہے۔ پولیس کمشنر نام گوردھن داس اس موضوع کو واضح کرتا ہے۔ بمبئی پولیس ایکٹ ۱۹۰۲ پولیس کمشنر کو اختیار دیتا تھا کہ وہ سینا، ٹھیکٹرے لائسنس جاری کرے۔ کمشنر نے رسپانڈنٹ کو صلاح کارٹینی کی سفارش پر لائسنس جاری کر دیا مگر اس کو حکومت کی ہدایت کے بموجب منسوخ کر دیا۔ عدالت نے اس نتیجہ کو باطل قرار دیا کیونکہ وہ منسوخ حکومت نے کی تھی کمشنر نے صرف اس حکم کو ارسال کر دیا تھا۔

پنجاب بنام شورج پرکاش میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ریاستی حکومت کو فغانی

(Consolidation) انسر کو ہدایت جاری کرنے کا کوئی اختیار نہ تھا کہ نہ وہ انسر ایک ایسے ایکٹ کے تحت عمل کر رہا تھا جس میں ہدایت دینے کے متعلق کوئی تجویز نہ تھی۔ واقعی تعریف کرنے والے شخص کی کچھ مال کی درآمد کی درخواست کے ساتھ صنعتوں کے ریاستی ڈائریکٹر کے جاری کیے ہوئے ملازمت کے سرٹیفکیٹ کا منسلک ہونا ضروری تھا۔ ریاستی حکومت نے چند اشخاص پر مشتمل ایک کمیٹی قائم کر دی اور اس کمیٹی نے جس کا ڈائریکٹر بھی ممبر تھا ملازمت کے سرٹیفکیٹ کو دینے سے انکار کر دیا۔ ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ڈائریکٹر نے صرف کمیٹی کے فیصلہ کی ترجمانی کی اور اپنا دماغ نہیں لگایا۔ کہنی کا وہ فیصلہ اس بنا پر منسوخ کر دیا گیا۔ ڈائریکٹر کے اس حذر پر کہ وہ کمیٹی صرف صلاح دینے والی کمیٹی تھی عدالت نے کہا کہ چونکہ اس کمیٹی کا ایک ممبر نائب وزیر تھا لہذا ڈائریکٹر اس کی رائے کے خلاف عمل نہیں کر سکتا تھا۔

اس طرح حال میں سپریم کورٹ نے ہمارے گٹا کشنر کے اس حکم رد کر دیا جس کے ذریعہ اس نے اپیل کرنے والے کے حق میں مخصوص کیے ہوئے رقبے سے ۹۹ گاؤں کو مستثنیٰ کر دیا تھا۔ یہ حکم وزیراعلا کی ہدایت سے جاری کیا گیا تھا۔ عدالت نے کہا کہ کشنر کو ہی اس معاملہ میں اختیار تھا اور اس کو خود ہی اپنا دماغ لگا کر عمل کرنا چاہیے تھا اور حکومت کے حق میں اپنے اختیار سے دست بردار نہیں ہو جانا چاہیے تھا۔ وزیراعلا کا کشنر کے اختیار میں مداخلت کرنا جائز نہ تھا۔

اسی زمرہ میں سپریم کورٹ کا ایک دیگر معاملہ آتا ہے۔ پنجاب میں سینما ڈسٹریبیوٹنڈی ایکٹ ۱۹۵۲ء مانع کرتا تھا کہ سینما ہجو اس جگہ کے جس کے بارے میں لائسنس دیا گیا ہو کسی دوسری جگہ نہ دکھایا جائے۔ لائسنس دینے والا مقتدر ضلع مجسٹریٹ یا اس غرض کے لیے مقرر کیا ہوا کوئی دیگر انسر تھا۔ ریاستی حکومت کے زیرِ قابو لائسنس دینے والا مقتدر کسی شخص کو لائسنس دے سکتا تھا اگر تو اعد کی تجاویز کی تعمیل ہو گئی ہو اور کافی تحقیقی اقدام لے لیے گئے ہوں۔ اس مقتدر کے فیصلہ سے رنج رسیدہ شخص حکومت کو اپیل کر سکتا تھا۔ پنجاب نام ہری کشن میں لائسنس دینے والے مقتدر کو دی گئی لائسنس کی درخواست کو بجائے اس کے



کہ وہ خود چننا تا اس نے حکومت کو بھیج دیا اور حکومت نے اس کو نامنظور کر دیا۔ ایسا طریقہ کار حکومت کی جاری کی ہوئی ہدایت کے تحت اختیار کیا گیا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ لائنس دینے کا اختیار اس مقتدر کو تھا جو چاہتا تو اس کو منظور کرتا یا نامنظور کر دیتا۔ حکومت صرف اپیل کیے جانے کی صورت میں تصویر میں آتی تھی۔ حکومت کا اس طور سے ہدایت جاری کرنا بجا نہ تھا حکومت نے قابو کی تشریح کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ کتنا ہی وسیع اس کا دائرہ کیوں نہ ہو حکومت اس مقتدر کے اختیار کو خارج کر کے اس کا اختیار خود اپنے ہاتھ میں نہیں لے سکتی۔ اس قابو کے تحت حکومت اس مقتدر کی رہنمائی کے لیے عام ہدایات جاری کر سکتی تھی اور اس قابو کے تحت مقتدر کے فیصلہ کے بعد حکومت اس پر نگرانی کا اختیار بھی استعمال کر سکتی تھی۔ لیکن حکومت لائنس دینے کا اختیار خود نہیں لے سکتی تھی۔

ہدایت یا امداد طلب کرنے اور زیرِ حکم ہو جانے میں فرق ہے۔ ہدایت یا امداد ایسی صورت میں لی جاتی ہے جب مقتدر مشین کی طرح اس پر عمل نہ کرے بلکہ خود معاملہ پر آخری فیصلہ کرے۔ جو دمن داس کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ مصلح کار کیٹی کی سفارش پر سینیٹا کا لائنس دینا کوئی ناقص عمل نہیں کیونکہ کسی بات سے ظاہر نہیں ہوتا تھا کہ مقتدر کے لیے پرکھنی رائے حاوی ہوگئی تھی یا اس کے عمل میں کوئی بدعتی تھی یا فریب تھا۔

میسور ہائی کورٹ کے معاملہ میں جس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے یہ کہا جاسکتا تھا کہ مقتدر کی رائے پر غلبہ حاصل کر لیا گیا۔ اگر ہدایت کسی بالا افسر کی دی ہوئی ہو تو مقتدر کے لیے اپنے فرض کی انجام میں اس کو نظر انداز کر دینا مشکل ہوتا ہے۔

## اختیار تمیزی پر پابندی عائد کر لینا

دماغ نہ نگانے کی ایک صورت یہ بھی ہوتی ہے جب اختیار تمیزی رکھنے والا مقتدر ایسی پالیسی کے قواعد قائم کرے جن کا اطلاق سختی سے ہر معاملہ پر کیا جائے اپنے اختیار تمیزی پر پابندی عائد کر دیتا ہے۔ جب کوئی قانون کسی میجر کو اطلاق کرنے کی غرض سے کسی مقتدر کو اختیار دیتا ہے تو اس سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ اس میجر کا معاملہ معاملہ اطلاق کرے گا نہ کہ وہ پالیسی کے ایسے قواعد قائم کرے

جن کا اطلاق یکساں طور سے جملہ معاملات پر کیا جائے اپنے اختیار تیزی پر پابندی ماید کرے گا۔ اس سے توقع یہ کی جاتی ہے کہ وہ ہر معاملہ کے واقعات اور حالات پر غور کر کے اپنا فیصلہ دے گا اگر وہ عام قواعد بنادے تو وہ ہر معاملہ پر منجھدہ علیحدہ علیحدہ غور نہیں کر سکتا اور اس طرح اپنے اختیار استعمال میں رکاوٹ پیدا کرے گا۔ اس اصول کی تائید میں بمبئی ہائی کورٹ کے گل بنام تینا نورا کا حوالہ دیا جاسکتا ہے۔ بمبئی پولیس ایکٹ ۱۹۶۳ کے تحت پولیس کے کمشنر کو اختیار تھا کہ وہ اپنے اختیار تیزی کی بنا پر کسی زمینی گاڑی کے لیے لائسنس دینے سے انکار کر دے اگر اس کی رائے وہ اس قابل ہو یا دیگر طور سے عوام کو لانے اور بھانے کے لیے موزوں نہ ہو۔ بجائے اس کے کہ وہ ہر گاڑی پر غور کرے اور اپنا دماغ محوئے اس نے گاڑی کی ساخت کی تفصیلات مقرر کر دیں اور حکم دیا کہ ہر گاڑی اس کے مطابق ہونی چاہیے اور نمونہ کے لیے اس نے ایک گاڑی تیار کروائی۔ اس حکم کو جانے قرار دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ کمشنر کو ہر ایک گاڑی کی ماہیت پر غور کرنا چاہیے یہ معلوم کرنے کے لیے کہ وہ درست اور موزوں ہے۔ اس کو اپنے اختیار تیزی پر ایسی پابندی نہ عاید کر دینا چاہیے جس کی وجہ سے وہ ہر گاڑی پر غور نہ کر سکے۔

جیسا کہ اوپر بیان کیا گیا ہے اختیار تیزی عطا کرنے کی ایک وجہ یہ ہوتی ہے کہ چند مسائل ایسے ہوتے ہیں جو کسی قاعدہ کے دائرہ میں نہیں آسکتے۔ لہذا اگر اختتامی مقتدر قواعد بنانے لگے تو وہ اس اصول کی خلاف ورزی کر رہا ہے اور ناجائز طور سے عمل کر رہا ہے لیکن اس کا یہ مطلب بھی نہیں ہے کہ انتظامیہ کوئی پالیسی کے عام قواعد نہ بنائے اگرچہ ایکٹ نے ایسے قواعد نہ بھی بنائے ہوں۔ جہاں کہیں ممکن ہو اس کو اپنے اختیار تیزی کے استعمال کے لیے قواعد بنالینے چاہئیں۔ ایسی صورت میں جب معاملات کی کثیر تعداد سے بڑھتا ہو تو ایسے قواعد بنانا ضروری بھی ہو جاتا ہے۔ لہذا ایک طرف ایسے قواعد کے پسندیدہ ہونے اور دوسری طرف اختیار تیزی پر کوئی پابندی نہ عاید کرنے کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنا ضروری ہے۔ ان دونوں کے درمیان توازن یوں قائم کیا جاسکتا ہے کہ اگر مقتدر پالیسی کے عام قواعد بنائے تو بھی مخصوص معاملات پر ان کے مخصوص واقعات کے لحاظ سے غور کرنے کے لیے تیار رہے۔ اور ہر ایک معاملہ پر ان عام قواعد کا اطلاق نہ کرے۔ یہ نظریہ کل کے معاملہ سے بھی اخذ کیا جاسکتا ہے۔

حکومت کے معاملات اس موضوع کو بخوبی واضح کرتے ہیں۔ ایک معاملہ میں انضمام کے اختیار تھا کہ وہ کاشتکار کے غذائی غلہ کی پیداوار کے زائد حصہ کو حاصل کرے اور اس زائد غلہ کا تخمینہ اس کاشتکار کی کل تخمینہ پیداوار اور اس کے خاندان میں غلہ کے تصرف وغیرہ کا لحاظ رکھتے ہوئے کیا جائے گا۔ عدالت نے تسلیم کیا کہ غلہ والی زائد پیداوار کا تین اس قرب و جوار کی واقعی پیداوار کی اوسط کی بنا پر کیا جاسکتا ہے ورنہ لاکھوں کاشتکاروں کی پیداوار کا علیحدہ علیحدہ تخمینہ لگانا ایک بہت عظیم اور دشوار عمل ہو گا اور ایکٹ کا مقصد ہی فرت ہو جائے گا۔ ایک دوسرے معاملہ میں عدالت نے کہا کہ اگر کاشتکار چاہے تو اس کو موقع دینا چاہیے کہ وہ ظاہر کرے کہ مخصوص حالات کی وجہ سے اس کو غلہ والا زائد غلہ اوسط سے کم ہے۔

انجینئر کے چند معاملات ایک آسان اصول قائم کرتے ہیں۔ وہاں یہ قائم شدہ اصول ہے کہ کسی بے لوج اصول کا قائم کرنا اور اس کے بموجب عمل کرنا غلط ہے۔ ایک عام پالیسی اختیار کی جاسکتی ہے مگر ہر ایک معاملہ کو اس کے واقعات کے لحاظ سے طے کرنا چاہیے۔ ہر معاملہ کی بابت غور کرنا چاہیے کہ آیا عام پالیسی کا اس پر اطلاق ہو سکتا ہے یا نہیں۔ عدالت کے الفاظ یہ ہیں۔

”ایک وزیر منفرد انتظامی امور کو منصفانہ طور سے اور غیر جانبداری سے فیصلہ کرنے کا ذریعہ ہے لیکن ہر وجہ اس کے وہ ان فیصلوں کے متعلقہ امور کی بابت عام پالیسی قائم کر سکتا ہے بشرطیکہ وہ عام پالیسی اس کو ہر منفرد معاملہ کے متعلق نتیجہات کو منصفانہ طور سے طے کرنے سے باز نہ رکھے۔“

اس اصول کو ہاؤس آف لارڈس نے برٹش آکسیجن کمپنی میں دہرایا۔ لارڈ ریڈ (Lord Reid) نے کہا کہ اختیار تمیزی رکھنے والا کوئی وزیر اپنے اختیار تمیزی کے آئندہ استعمال کے لیے پالیسی قائم کر سکتا ہے یا اس کو محدود کرنے والے قواعد بنا سکتا ہے اگر اس کے خیال میں ایسا کرنا ایسے انضمام کے مفاد میں ہے بشرطیکہ وہ ہر اس درخواست دہندہ کی سماعت کرے جس کو کوئی

نئی بات کہنی ہو۔ عام قاعدہ یہ ہے کہ اختیار تمیزی رکھنے والے شخص کو درخواست دہندہ کی طرف سے کان بند نہ کر لینا چاہیے۔

## مشین کی طرح بغیر غور کیے عمل کرنا

دوسری صورت جہاں اختیار تمیزی رکھنے والے مقتدر نے اپنا دماغ نہیں لگایا شہنشاہ بنام سب نا تھیر سہی سے واضح ہوتا ہے جس میں ایک انسدادی نظر بندی کا حکم منسوخ کر دیا گیا۔ کیونکہ ہوم سکرٹری نے خود اپنا دماغ نہیں لگایا بلکہ پولیس کی رپورٹ پر یہ طریق معمول عمل کرتے ہوئے نظر بندی کا حکم صادر کر دیا پولیس کی سفارش یہ تھی کہ نظر بند کرنے کی ضرورت ہے۔ دوران سماعت عدالت پر ظاہر ہوا کہ ہوم سکرٹری کا یہ معمول تھا کہ وہ پولیس کی رپورٹ پر مشین کی طرح عمل کرتے ہوئے نظر بندی کا حکم صادر کر دیتا تھا بغیر خود مطمئن ہونے کے ایسا کرنا چاہیے یا نہیں۔ یہ طے پایا کہ سکرٹری کا اطمینان نظر بندی کے لیے ایک شرط باقی تھی اگر ایسا نہ ہو تو اس کا عمل ناقص ہو گا۔

انسدادی بد اطواری ایکٹ ۱۹۴۷ کے تحت چند جرائم کی بابت سرکاری ملازم پر مقدمہ چلانے کے لیے حکومت کی باقیل اجازت درکار ہے۔ یہ طے پایا کہ یہ اجازت مشین کی طرح بغور کیے ہوئے نہیں دی جاسکتی۔ اجازت دینے والے مقتدر کو اس کے سامنے موجود شہادت پر غور کر کے فیصلہ کرنا چاہیے کہ اجازت دی جائے یا نہیں۔ یہ ضروری ہے کہ یہ امر کہ اس مقتدر نے اپنا دماغ لگایا تو اجازت کے حکم سے یا کسی دیگر شہادت سے ظاہر ہونا چاہیے۔

تلاش کا وارنٹ جاری کرتے ہوئے مقتدر نے چھپے ہوئے فارم میں اس کا کم کو قلم زد نہیں کیا جس کو قلم زد کرنا تھا۔ مزید یہ کہ فارم میں مالی غلطی نہیں بھری گئی تھیں۔ یہ قلم زد پایا کہ مقتدر نے تلاشی کے ضروری ہونے کے متعلق اپنا دماغ نہیں لگایا۔

دماغ کے عدم استعمال کی صورت وہاں بھی پیدا ہوتی ہے جب مسئلہ مقتدر بغیر واجبی

غور یا احتیاط کے اور بغیر احساس ذمہ داری کے عمل کرے۔  
 جگن ناتھ بنام ریاست اڑیسہ میں جو اہل اوی نظربندی کا معاملہ تھا نظربندی کے حکم میں چھ اشخاص کے خلاف حکومت کا داخلی اطمینان ظاہر کیا گیا۔ حکم میں لفظ بہ لفظ وہی الفاظ دہرا دیے گئے تھے جو ایکٹ کی متعلقہ تجویز میں استعمال کیے گئے تھے۔ بجز دو وجوہ کے جن کا ذکر نہیں کیا گیا تھا۔ جو مگر ٹری کے داخل کیے ہوئے بیان حلفی میں صرف دو وجوہ ظاہر کیے گئے تھے۔ اطمینان بنی تھا۔ عدالت نے نتیجہ نکالا کہ وزیر نے حکم میں دیے ہوئے جملہ وجوہ پر اپنا دماغ نہیں لگایا۔ جب نظربند کرنے کے متعدد وجوہ دیے گئے ہوں تو نظربند کرنے والے مقتدر کو ان میں سے ہر ایک کے متعلق مطمئن ہو جانا چاہیے۔ اگر ایسا نہ کیا گیا ہو تو یہ تصور ہوگا کہ مقتدر نے بغیر اپنا دماغ لگائے حکم صادر کر دیا۔ مختلف قوانین اور حالات کی بنا پر عدالت نے نتیجہ نکالا کہ مقتدر نے اپنا دماغ نہیں استعمال کیا تھا۔

مگر انتہائی بنام مغربی بنگال میں نظربندی کے حکم میں کہا گیا تھا کہ عرضی گزار بند کیا جا رہا تھا کیونکہ اس کو ریاست کے تحفظ کے لیے یا بلکہ نظام کو قائم رکھنے کے معزز رساں عمل کرنے سے روکا جائے۔ یہاں ان دونوں وجوہ کے درمیان لفظ ”یا“ استعمال کیا گیا تھا پھر بھی وہ حکم ناجائز قرار دیا گیا۔ یہ فیصلہ اس بنا پر دیا گیا کہ متعلقہ ایکٹ نے ان دونوں وجوہ کی تعریف یکجا کی تھی تاکہ ان دونوں کو مخلوط کر دیا جائے۔ جگن ناتھ کے فیصلہ میں قائم کیے ہوئے اصول کو اس معاملہ میں بھی دہرایا گیا۔ اس معاملے نے لیکن ناتھ میں قائم کیے ہوئے اصول کو کسی طرح کمزور نہیں کیا۔ اس کا فیصلہ اس معاملے کے مخصوص حالات پر مبنی تھا اگر متعلقہ ایکٹ دو مختلف اور جدا جدا وجوہ تجویز کرے تو ان دونوں کے درمیان لفظ ”یا“ کے استعمال سے انتظامی مقتدر کی لاپرواہی ظاہر ہوگی اور زیر غور حکم ناقص ہو جائے گا۔

اسی طرح عدالت نے ایک کیرالہ کے معاملہ میں نظربند کرنے والے مقتدر کے حکم کے خلاف رائے زنی کی۔ عدالت نے یہ کہتے ہوئے اس حکم کو رد کر دیا۔

”مجھ کو اس خیال سے بہت تشویش ہے کہ مقتدران کو دفاع ہند قواعد سے دیے ہوئے بہت وسیع اختیارات کے متواتر استعمال سے احتمال ہے کہ ان کے

ضمیمہ کا احساس دستور کی اس خاص تجویز کے متعلق کہ جنگی حالات میں بھی ہند کا کوئی شہری اپنی آزادی سے محروم نہ کیا جائے۔ جب تک کہ قواعد میں درج ضرورت نہ موجود ہو۔ اگر کند نہیں تو کم ضرور ہو سکتا ہے۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ مطلق انسان اختیار کے متواتر استعمال کے باعث ان معاملات کو لاپرواہی اور غفلت سے برتنے کی وجہ سے جمہوری طریقہ زندگی کی قدر کے لیے شدید خطرہ پیدا ہو جائے گا۔

انتظامی اختیار تیزی کے استعمال پر اعتراض کرنے کے لیے دماغ کے عدم استعمال کی وجہ نہی ہے جو ابھی دوران ارتقا میں ہے۔ اس سلسلہ میں پیٹریم کیس کے معاملہ میں سپریم کورٹ کا فیصلہ تو یہ طلب ہے۔ بدیسی زرمبادلہ ضابطہ بندی ایکٹ ۱۹۴۷ کے تحت اگر مرکزی حکومت اس ایکٹ کی غرض کے لیے کسی ملوث کتاب یا دیگر دستاویز کو حاصل کرے اس کی جانچ کرنا ضروری یا قرین مصلحت خیال کرے تو وہ اس شخص کو جس کے قبضہ میں وہ ہو اس کو پیش کرنے کا تحریری حکم دے سکتی ہے۔ الفاظ ”اگر ضروری یا قرین مصلحت خیال کرے“ سے معلوم ہوتا ہے کہ حکومت کو اس بارے میں غیر پابند اور مکمل اختیار ہے۔ مگر سپریم کورٹ نے ان الفاظ کی یہ تعبیر کی کہ ان کا مطلب یہ ہے کہ حکومت نے اس معاملہ پر بہت احتیاط سے غور کیا ہے اور ایسے غور کی بنا پر ایسا حکم صادر کرنا ضروری خیال کیا۔ عدالت ایسے حکم کو رد کر دے گی اگر اس کو معلوم ہو کہ حکومت نے بہت احتیاط سے غور نہیں کیا یا بجا طور سے اپنا دماغ نہیں لگایا۔ اس معاملہ میں عدالت نے پایا کہ حکم میں چند دستاویزات درج تھیں مگر ان میں سے کچھ ایسی تھیں جو زیر غور معاملہ سے بالکل ہی متعلق نہیں ہیں۔ اس سے عدالت نے نتیجہ نکالا کہ متعلقہ مقتدر نے اپنا دماغ بجا طور سے استعمال نہیں کیا۔

## انتظامیہ کا امتیازی عمل

انتظامی عمل پر نظر ثانی کے اوپر دیے ہوئے وجوہ کے علاوہ ہند میں ایک وجہ انتظامی امتیاز ہے۔ یہ کہا جا چکا ہے کہ اگر کوئی ایکٹ امتیازی ہو یا کسی امر کی مقبول درجہ بندی نہ کرتا ہو یا بغیر مضبوط اختیار علیہ کو دیتا ہو تو وہ دستور کی دفعہ ۱۳ کے تحت باطل ہو گا۔ مگر ایسی

بھی صورت ہو سکتی ہے کہ خود ایکٹ میں ایسا نقص نہ ہو مگر اس پر عمل درآمد کرنے والا مقتدر امتیازی عمل کرے یا ایکٹ کے قائم کیے ہوئے اصول یا پالیسی کو نہ اختیار کرے۔ ایسی صورت میں قانون کے سامنے مساوات کی خلاف ورزی کا الزام انتظامیہ پر عاید ہوگا اور اس کا عمل دفعہ ۱۴ کے تحت قرار دیا جائے گا۔

اس موضوع پر ایک پرانا امریکی معاملہ ایک دو بنام ہیکنس (Tack-Ho v. Hopkins) ہے فرانسکو شہر نے ایک فرمان کے ذریعہ کپڑے دھونے کے کاروبار کو بغیر اختیامی بورڈ کی اجازت کے کرنے سے منع کر دیا۔ مجر اس صورت کے جب وہ اینٹ یا پتھر کی عمارت میں کیا جائے۔ اس پر عمل درآمد کرنے میں ۲۰۰ چینیوں کو اجازت نہیں دی گئی حالانکہ وہ تمام شرائط پوری کرتے تھے جب کہ انہیں حالات میں ۸۰ فیصد چینی اشخاص کو اجازت دے دی گئی۔ چینی کے اس معاملہ کو امریکی سپریم کورٹ کے سامنے لائے۔ اس عدالت نے کہا کہ "فرمان پر ایسے غیر مساوی اور ظالمانہ طور سے عمل درآمد کیا گیا تھا کہ اس کے باعث عملی نقطہ نظر سے ریاست قانون کے سامنے مساوات کے اصول سے منکر ہو گئی"۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ "اگرچہ کوئی قانون بظاہر منصفانہ اور غیر امتیازی بھی ہو تو بھی اگر کوئی سرکاری مقتدا اس کا اطلاق یا اس پر عمل درآمد بری نگاہ سے یا غیر مساوی طور سے کرے تاکہ اس کے باعث ایک ہی قسم کے حالات کے تحت آنے والے اشخاص کے درمیان عملی طور سے غیر منصفانہ اور ناجائز امتیاز قائم کرے تو مساوی عدلی سے منکر ہونا دستور سے مخالفت کئے ہوئے امور کے دائرہ اختیار میں آتا ہے۔"

اس اصول کا اطلاق ہند میں بھی کیا گیا۔ یہ کہا گیا ہے کہ دستور کی دفعہ ۱۴ ہند میں جملہ اشخاص کو نہ صرف من مانے قوانین سے بلکہ ان کے من مانے اطلاق سے بھی تحفظ کرتی ہے۔ اور وہ قانون سازی اور انتظامی دونوں دائروں میں ریاست کے غیر امتیازی عمل کا یقین دلاتی ہے۔ مساوی تحفظ کے فقرہ سے صرف اسی ہی صورت میں کام نہیں لیا جاسکتا جب کسی قانون سے واضح طور سے امتیاز ظاہر ہوتا ہو بلکہ اس صورت میں بھی کام لیا جاسکتا ہے

جب اختیار ایکٹ پر سب جا اور تصبانہ طور سے عمل درآمد کرنے کے باعث کیا گیا ہو۔ جب ایکٹ سے قائم کیے ہوئے میار یا پالیسی کے تابع انتظامی اختیار کمیزی عطا کیا گیا ہو تو اس کو نظر انداز کر کے کیے ہوئے عمل کے خلاف دفعہ ۳۱ کے تحت اعتراض کیا جاسکتا ہے۔

لسٹڈ کلب بنام پنجاب میں آبکاری کشن نے اس کلب میں شراب بیچے جانے کی ممانعت کر دی جب کہ انھیں حالات کے تحت آنے والے دیگر کلب میں ایسی ممانعت نہیں کی گئی۔ وہ مکمل رد کر دیا گیا کیونکہ وہ غیر منصفانہ اختیار تھا۔

اگرچہ اصول کہ اختتام کے اختیار عمل کے خلاف دفعہ ۳۱ کے تحت اعتراض کیا جاسکتا ہے قائم ہو چکا ہے پھر بھی عملی طور سے ایسے حکم کو منسوخ کرانے میں کامیابی دشوار ہے اور ایسے بہت ہی کم معاملات ہیں جن میں ایسا اعتراض کامیاب ہوا ہے۔ عدالتوں کا رویہ رہا ہے کہ وہ ایسے اعتراض کے خلاف انتظامی عمل کو بحال رکھتی ہیں۔ عدالتیں اس قیاس سے شروع ہوتی ہیں کہ کسی مخصوص قانون پر عمل درآمد اختیازی نہیں ہوتا۔ مزید یہ کہ اختیار کے بے جا استعمال کو فرض نہیں کیا جاتا جب کہ اختیار تمیزی کسی بالا افسر کو حاصل ہو۔ اعتراض کرنے والے کو ثابت کرنا ہوتا ہے کہ اختیار کسے جا استعمال کیا گیا اور اس بار ثبوت کا انجام دینا دشوار امر ہے حالانکہ عدالتوں نے کہا ہے کہ اس امر کو قطعی طور سے ثابتہ کرنے کی ضرورت نہیں۔ صرف یہ ثابت کرنا کافی ہے کہ کچھ ایسے امور میں جن سے نیک نیتی کا عدم وجود مقول طور سے اغلب ہو جاتا ہے۔ اگر عدالت کے سامنے ایسے امور ثابت کر دیے جائیں تو اختتام پر لازم آتا ہے کہ وہ بتائے کہ وہ کون سے حالات تھے جن کے تحت زیر غور حکم صادر کیا گیا تب عدالت ایکٹ کے مقصد کو مد نظر رکھتے ہوئے ان حالات پر غور کرے گی اور حکم کی نیک نیتی کے متعلق خود اپنا نتیجہ نکالے گی۔ نیک نیتی ثابت کرنا متعلقہ مقتدر کے لیے اچھی صفاتی ہوتی ہے۔

عدالت کو اختیار کا تعین دلانا زیادہ آسان ہوتا ہے جب معاملہ بہت سے اشخاص کے متعلق ہو بہ نسبت اس معاملہ کے جس میں ایک ہی شخص نے اختیار کی بنا پر اعتراض کیا ہو۔

۱۵۱- ۱۲۵ - Sc - ۱۹۵۲ - AIR

۵۳۰ - Sc - ۱۹۵۰ - AIR - ۳۹۷. Sc. ۱۹۵۷. AIR - ۴۰۴. Sc. ۱۹۵۳ - AIR

۴۰۹. ۳۹۷ - Sc - ۱۹۵۷. AIR - ۲۰۴۱. ۱۹۵۷. AIR - ۴۷۲. Sc. ۱۹۵۶ AIR



اس موضوع پر بنیادی نظیرام کرشن ڈالیا بنام جسٹس مندوکار ہے جس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے تحقیقاتی کمیشن ایکٹ ۱۹۵۲ کے تحت ڈالیا کے امور کی بابت ایک تحقیقاتی کمیشن کا تقرر کیا گیا۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۳ پر اور کمیشن کو مقرر کرنے والے اظہار نامہ پر امتیاز کی بنا پر اعتراض کیا گیا۔ دفعہ ۳ جائز قرار دی گئی کیونکہ اس کے ذریعہ دیا ہوا اختیار تمیزی بغیر کسی پابندی کے نہ تھا۔ اظہار نامہ کے خلاف یہ کہا گیا کہ مرضی گزار کی کمپنیوں کا سن مانی طور سے انتخاب کر لیا گیا تھا تا کہ ان کے ساتھ معاملہ نہ اور امتیازی برتاؤ کیا جائے اور مرضی گزار کو پریشانی میں ڈال دیا جائے۔ عدالت نے کہا کہ پارلیمنٹ نے اس ایکٹ کا انتخابی اطلاق کی بابت اختیار تمیزی حکومت کو دیا تھا اور حکومت کو دستیاب معلومات کی بنا پر اور ان پر مبنی اپنی رائے کے مطابق عمل کرنا لازم تھا۔ یہ فرض کر لینا چاہیے کہ جب تک اس کے خلاف ثابت نہ ہو کہ حکومت ایمانداری سے بجا طور سے اد پالمنٹ کے قائم کیے ہوئے اصول اور پالیسی کے بموجب عمل کرے گی۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ مرضی دہندگان کی کمپنیوں کی بیان کی ہوئی ماہیت اور خصوصیات ایسی غیر معمولی اور عجیب تھیں کہ ان کی بنا پر واجب اور جائز طور سے ان کو اور ان کی کمپنیوں کا ایک جدا گانہ درجہ ہونا منظور کیا جاسکتا تھا۔ ظاہر کیے ہوئے واقعات اس اظہار نامہ کے بموجب دستور ہونے کے قیاس کی تائید کرتے تھے اور یہ مرضی دینے والوں کو تعلق طور سے ثابت نہ تھا کہ اس قسم کی دوسری کمپنیاں نہیں چھوڑی گئیں اور صرف ان ہی کی کمپنیوں کا انتخاب تحقیقات کے لیے کیا گیا عدالت کی رائے میں وہ اس امر کو ثابت کرنے سے قاصر رہے۔

ریاست جموں و کشمیر بنام بخشی غلام محمد میں ہے۔ کے۔ تحقیقاتی کمیشن ایکٹ کی دفعہ ۳ کے تحت سابق وزیر اعلیٰ کے خلاف تحقیقات کرنے کی مرضی سے تقرر کیے ہوئے کمیشن کے جواز پر اعتراض کیا گیا۔ تحقیقات اس امر کے متعلق تھیں کہ سابق وزیر اعلیٰ نے اپنے اختیارات کا بے جا استعمال کر کے بہت زیادہ دولت حاصل کر لی۔ تحقیقات کے حکم کے خلاف اعتراض یہ کیا گیا کہ تحقیقاتی امتیازی تھی کیونکہ کابینہ کے اس کے دیگر ساتھیوں کے خلاف کوئی تحقیقات نہیں کی جا رہی تھی۔ اس مذکور کو نام منظور کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ یہ تعجب انگیز امر ہوتا اگر دیگر وزیروں کے خلاف بھی اسی قسم کی تحقیقات کی جاتی کیونکہ یہ نہیں کہا جاسکتا تھا کہ ان وزیروں نے کبھی اپنے اختیارات کا غلط استعمال کر کے دولت حاصل کر لی تھی۔ وزیر اعلیٰ کا بذات خود ایک درجہ تھا اور درجہ بندی کا معقول تعلق ان امور سے تھا جس کے لیے کمیشن قائم کیا گیا۔ لہذا امتیاز کیے جانے کا سوال نہیں پیدا ہوا تھا۔

ٹیکٹری ایکٹ کی دفعہ ۸ ریاستی حکومت کو اختیار دیتی ہے کہ وہ اس ایکٹ کا اطلاق کسی اس جگہ پر کر سکتی ہے جہاں سامان بنانے کا عمل کیا جاتا ہو۔ یہ قرار پایا کہ یہ اختیار بغیر کسی پابندی کے نہیں تھا۔ یہ اختیار ایکٹ کی غرض کو مؤثر بنانے کے لیے دیا گیا تھا۔ اختیار دینے کے متعلق ایکٹ کی پالیسی خود ایکٹ سے ہی ظاہر ہوتی تھی۔

آسام غذائی غلہ (لائسنس دینا اور قابو) حکم ۱۹۶۱ میں پانچ ایسے امور درج ہیں جن کو لائسنس دینے والے مقتدر کو لائسنس دینے یا دینے سے انکار کرنے میں لحاظ رکھنا ہے ان میں سے ایک یہ تھا کہ چند حالات میں سہکاری انجن کو دوسروں پر ترجیح دینا چاہیے۔ یہ فقرہ ناہمکنہ نہیں تھا کیونکہ وہ لازمی اشیاء ایکٹ ۱۹۵۵ کے مقاصد سے بالکل غیر متعلق نہیں تھا۔ لیکن جب حکومت نے ہدایت جاری کی کہ مقتدر صرف سہکاری انجنوں کو لائسنس دے تاکہ ان کی اجارہ داری قائم ہو جائے اور اس مقتدر نے اس سے بموجب عمل کیا اس وقت دوسروں کے خلاف امتیاز پیدا ہوا اور یہ دفعہ ۱۴ کے تحت ناقص عمل تھا۔

جسٹس مشیم کے معاملہ میں پاسپورٹ انسر نے عرضی دہندہ کو پاسپورٹ دینے سے انکار کر دیا۔ یہ عمل دفعہ ۴ کی خلاف ورزی کرنے والا قرار پایا کیونکہ کوئی قانون نہیں تھا جس کے تحت علیہ پاسپورٹ جاری کرے۔ اور اس کا جاری کرنا یا نہ کرنا بالکل علیہ کے اختیار تیزی پر مبنی تھا۔ سپریم کورٹ نے کہا:۔

”غیر پابند من انی اختیار تیزی کی صورت میں امتیاز اس کی ماہیت سے ہی میاں ہوتا ہے۔ ایسا اختیار تیزی واضح طور سے مساوات کے اصول کی خلاف ورزی کرتا ہے کیونکہ اشخاص کے ساتھ برتاؤ میں فرق کرنا علیہ کے من مانی طور سے انتخاب کرنے پر منحصر ہے۔“

• •

## باب (۱۴)

# سپریم کورٹ میں اپیل کرنے کی مخصوص اجازت

اور

ہائی کورٹ کا انصرامی اختیار

اپیل کی مخصوص اجازت

تمہید

دستوری، دیوانی اور فوجداری کے معاملات میں ہائی کورٹوں کے فیصلوں سے اپیل  
سننے کا سپریم کورٹ کو دفعات ۱۳۲-۱۳۳-۱۳۴ سے عطا کیے ہوئے معمولی اپیلی اختیار  
سماعت کے علاوہ دستور کی دفعہ ۱۳۶ سے سپریم کورٹ کو عطا کیا ہوا ایک مخصوص اپیلی اختیار  
سماعت ہے جو انتظامی قانون کے طلباء کے لیے بہت توجہ طلب معاملہ ہے اس تجویز کے تحت  
سپریم کورٹ کو اپنے اختیار بینی کی بنا پر مندرجہ مملداری میں کسی عدالت یا ٹریبونل کی کسی  
معاملے یا امر میں دی ہوئی تجویز صادر کی ہوئی ڈگری یا دیے ہوئے فیصلہ، حکم سزا یا  
حکم سے اپیل کرنے کی مخصوص اجازت دینے کا اختیار ہے۔ مسلح فوجوں کے متعلق کسی  
قانون کے تحت تشکیل دی ہوئی عدالت یا ٹریبونل کی دی ہوئی تجویز دیا ہوا فیصلہ حکم  
سزا یا حکم عدالت کے اختیار سماعت سے مستثنیٰ ہے۔

دستور کی اس تجویز کا دائرہ بہت وسیع اور گہرا ہے اور یہ تجویز سپریم کورٹ  
کو اپیلوں کی سماعت کے بارے میں مکمل اختیار دیتی ہے۔ ہمارے نقطہ نظر سے اس تجویز

کا بہت زیادہ اہم پہلو یہ ہے کہ اس میں لفظ ”ٹریبونل“ استعمال کیا گیا ہے اس کا مطلب یہ ہے کہ سپریم کورٹ ایسے ٹریبونلوں کے فیصلہ وغیرہ سے بھی اپیل سن سکتا ہے جو باضابطہ طور سے عدالتیں نہ کہی جاسکیں۔ سپریم کورٹ کسی بھی ٹریبونل سے اپیل سن سکتا ہے اگرچہ اس قانون میں جس کے تحت وہ عمل کرتا ہو کوئی اپیل کی تجویز نہ بھی ہو۔ مزید یہ کہ چونکہ یہ اختیار دستور نے عطا کیا ہے اس کو عام عمل قانون سازی کے ذریعہ کم یا بابت نہیں کیا جاسکتا ہے لہذا سپریم کورٹ اس صورت میں بھی اپیل سن سکتا ہے جہاں قانون سازی نے کسی ٹریبونل کے فیصلہ کو قطعی اعلان کر دیا ہو۔ مثلاً رائے گزشتہ بنام مشرقی ریلوے میں سپریم کورٹ نے ریلوے شرح ٹریبونل کے صادر کیے ہوئے حکم کے خلاف اپیل کی سماعت کی باوجود اس کے کہ ریلوے ایکٹ ۱۸۹۰ کی دفعہ ۴۶ (الف) نے اس ٹریبونل کے فیصلہ کو قطعی اعلان کر دیا تھا۔

جیسا کہ اوپر کہا جا چکا ہے موجودہ انتظامی دور میں عام عدلیہ ترتیب مراتب کے نظام کے باہر بے شمار فیصلہ کرنے والی جماعتیں قائم ہو گئی ہیں اور دفعہ ۱۳۶ کا مقصد ہے کہ سپریم کورٹ ان جماعتوں پر اپیل کی سماعت کے ذریعہ کچھ قابو رکھ سکے۔ چند قوانین نے جن کے تحت یہ جماعتیں قائم ہوئی ہیں ان کے فیصلوں کو قطعی کر دیا ہے اور اس طرح کسی ریلوے رسیدہ شخص کو عام عدالتوں سے وادرسی پانے کے حق سے محروم کر دیا۔ لہذا ان جماعتوں کی غلطیوں کو درست کرنے کے لیے کوئی ذریعہ ہونا چاہیے اور یہ بہت ہی پسندیدہ امر ہے۔ اگر یہ جماعتیں عدلیہ قابو کی رو سے باہر رکھی جائیں تو بے شمار مطلق العنان چھوٹے چھوٹے مقتدران قائم ہو جائیں گے جو حکومت قانون کے تصور کو ہی مٹا دیں گے۔

بانی گورنوں اور سپریم کورٹ کے رٹ کے اختیار سماعت اور دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کے مخصوص اپیلی اختیار سماعت کے ذریعہ انتظامی عمل پر عدالتی قابو کی ایک جات اسکیم قائم کر دی گئی ہے۔

دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کا اختیار نسبت دفعہ ۳۲ کے زیادہ وسیع ہے کیونکہ یہ اختیار صرف بنیادی حقوق پر محدود نہیں ہے۔ ایک دیگر نقطہ نظر سے دفعہ ۱۳۶ کے تحت اختیار نسبت دفعہ ۳۲ کے زیادہ محدود ہے کیونکہ جب کہ دفعہ ۱۳۶ کا اختیار صرف کسی ٹریبونل وغیرہ

کے متعلق استعمال کیا جاسکتا ہے دفعہ ۳۲ کے تحت اگر کوئی بنیادی حق متاثر ہوتا ہو تو وہ کسی بھی جماعت کے متعلق استعمال کیا جاسکتا ہے۔ دفعہ ۳۲ کے تحت عدالت بظاہر عدالتی مقدمہ ران کے فیصلوں میں مداخلت کرنے میں تامل کرتی ہے۔ لہذا بہتر یہ ہوگا کہ سپریم کورٹ میں دفعہ ۱۳۶ کے تحت آیا جائے۔ دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کے اختیار سماعت اور دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائی کورٹ کے رٹ کے اختیار سماعت کے درمیان نمایاں فرق ہے۔ دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ عدالتوں اور ٹریبونلوں سے اپیل سنتا ہے جب کہ دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائی کورٹ کسی بھی مقدمہ پر رٹ جاری کر سکتا ہے خواہ وہ بظاہر عدالتی ہو یا انتظامی۔ اس طرح دفعہ ۲۲۶ دفعہ ۱۳۶ سے زیادہ وسیع ہے۔ لیکن دوسرے نقطہ نظر سے دفعہ ۱۳۶ دفعہ ۲۲۶ سے زیادہ وسیع ہے کیونکہ جب کہ دفعہ ۱۳۶ سپریم کورٹ کو اپیلی اختیار دیتی ہے دفعہ ۲۲۶ ہائی کورٹ کو صرف رٹ کا اختیار سماعت دیتی ہے۔ سپریم کورٹ ٹریبونل کے فیصلے میں زیادہ وسیع سطح پر مداخلت کر سکتا ہے برہمت اس سطح کے جس پر ہائی کورٹ رٹ کا اختیار سماعت استعمال کرتے ہوئے ایسے فیصلے میں مداخلت کر سکتا ہے۔ سپریم کورٹ اپیلی اختیار سماعت کے تحت واقعاتی اور قانونی دونوں مسائل پر غور کر سکتا ہے اور وہ داد رسی دے سکتا ہے جو اس کو زیر غور معاملہ کے حالات میں مناسب معلوم ہو۔ رٹ کے اختیار سماعت کے تحت ہائی کورٹ کا اختیار اتنا محدود نہیں ہے۔ وہ واقعاتی مسائل پر نہیں غور کرتا۔ مزید یہ کہ ہائی کورٹ صرف واضح قانونی غلطی پر غور کرتا ہے جب کہ سپریم کورٹ کے لیے دفعہ ۱۳۶ کے تحت ایسی کوئی پابندی نہیں۔ وہ ایسی قانونی غلطی پر بھی غور کر سکتا ہے جو واضح نہ کہی جاسکے۔

## ٹریبونل کیسا ہے؟

دفعہ ۱۳۶ کے تحت ٹریبونلوں پر سپریم کورٹ کے اختیار سماعت کے استعمال کے متعلق پہلا سوال یہ ہے کہ ”ٹریبونل“ کیا ہے؟ سپریم کورٹ نے متعدد فیصلہ کرنے والی جماعتوں کو ٹریبونل قرار دیا ہے اور ان کے فیصلوں سے اپیلیں سنی ہیں، مثلاً: آمدنی ٹیکس ۱۹۶۱ء کے تحت عمل کرنے والا آمدنی ٹیکس ایپیلی ٹریبونل صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ء کے تحت

مزدوری ٹریبونل۔ نانڈگل عوام ایکٹ ۱۹۵۱ کے تحت سابق میں عمل کرنے والا چٹاؤ ٹریبونل ریلوے شری ٹریبونل۔ تارکان وطن کی جائیداد کا کسٹوڈین جنرل۔

عدالت نے یہ بھی کہا ہے کہ حکومت ہند بھی جب وہ کسی ایکٹ کے تحت انحصالی اختیار استعمال کرے تو دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے وہ ٹریبونل متصور ہوگی۔ لہذا کمپنی ایکٹ ۱۹۵۶ کی دفعہ ۱۱۱ (۳) کے تحت جب کسی کمپنی اور اس کے حصوں کے خریدار کے درمیان حصوں کی رجسٹری کے متعلق فیصلہ کرنے میں مرکزی حکومت کو مدیہ طور سے عمل کرنا ہوتا ہے تو یہ قرار پایا کہ وہ ایک ٹریبونل ہے اور اس کے فیصلے سے سپریم کورٹ اپیل ٹن سکتا ہے۔ اسی طرح مرکزی حکومت ایک ٹریبونل قرار دی گئی جب وہ کسی ریاست کے کان کنی کے لائسنس دینے یا دینے سے انکار کرنے کے حکم سے اپیل ٹنے۔ کرا یہ کنٹرول ایکٹ کے تحت نگرانی کا اختیار استعمال کرتے وقت ریاستی حکومت بھی ٹریبونل متصور ہوتی ہے اور اس وقت بھی وہ ٹریبونل متصور ہوتی ہے جب وہ پنجاب، بہبودی افسران کی بھرتی اور شرائط خدمت قواعد کے قاعدہ ۶ (ب) کے تحت عمل کرتی ہو۔

بہر حال یہ سوال کہ آیا ایک جماعت ۱ دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے ٹریبونل متصور ہوگی یا نہیں دشواریوں سے پر ہے کیونکہ اس امر کو طے کرنے کے لیے کوئی واضح اور جامع اصول ابھی تک نہیں قائم ہو سکا ہے اور عدالتی فیصلے جواب تک ہوئے ہیں مقول نہیں معلوم ہوتے۔ مثال کے طور پر دفعہ ۱۹۰ کے تحت اپیلی اختیار استعمال کرنے والا مرکزی آمدنی بورڈ اور بحری کسٹم ایکٹ ۱۸۶۲ کی دفعہ ۱۹۱ کے تحت اختیار استعمال کرنے والی مرکزی حکومت ٹریبونل قرار

188. SC. 1950. A. I. R. ۱۱

520. SC. 1954. A. I. R. ۱۲

525. SC. 1958. A. I. R. ۱۳

77. SC. 1956. A. I. R. ۱۴

1669. SC. 1961. A. I. R. ۱۵

606. SC. 1960. A. I. R. ۱۶

1767. SC. 1965. A. I. R. ۱۷

پائی ٹیکنیکل سسٹم انسرٹریونل نہیں قرار دیا گیا، مالا محکہ وہ دی مدلیہ اختیار استعمال کرتا ہے۔  
 کسی جامعہ کو ٹریبونل تصور کرنے کے لیے پہلا مطلوبہ امر یہ ہے کہ وہ کوئی عدلیہ عمل کرنے والی بظاہر عدالتی جماعت ہونی چاہیے، لیکن اس امر کو طے کرنا ہی ایک دشواریات ہے۔ ایک جماعت جو بالکل ہی انتظامی یا قانون سازی کی اہلیت کی ہوا اور کوئی عدلیہ عمل نہ انجام دیتی ہو دفعہ ۱۳۶ کی فرض کے لیے ٹریبونل نہیں ہو سکتی۔ لیکن اس کا یہ مطلب بھی نہیں کہ ہر ایک بظاہر عدالتی جماعت دفعہ ۱۳۶ کی فرض کے لیے ٹریبونل تصور ہوگی۔ اس سوال پر سپریم کورٹ نے چند معاملات میں غور کیا ہے جسے تھوگرٹس بنام نکشی چندر میں سپریم کورٹ نے طے کیا ہے کہ صنعتی تنازعات ایکٹ کے تحت عمل کرنے والا تصفیہ کنندہ انسرکچر کے کہنے سے کام کران کی مامودی کی شرائط میں تغیر کرنے کی اجازت دینے یا اجازت دینے سے انکار کرنے کا عمل کرنے کی وجہ سے ٹریبونل نہیں ہو جاتا، اگرچہ وہ اس معاملہ میں بظاہر عدالتی طور سے عمل کرتا ہے۔ عدالت نے اس کی مزید تشریح یوں کی کہ ایک ٹریبونل کو علاوہ اس کے کہ وہ عدلیہ طور سے عمل کرنے کا پابند ہوا یا سا ہونا چاہیے جس کو حکومت نے تشکیل دیا ہو اور جس پر اپنے عدلیہ عمل کے ایک جز کی انجام دہی کا فرض بھی مائد کر دیا ہو یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا ایک مقتدر عدلیہ طور سے عمل کرتا ہے اور شہریوں کے حقوق سے بطور ٹریبونل برتا ہے ایک خاص دریافت طلب امر یہ ہے کہ آیا اس کو کچھ اختیارات اور لوازمات حاصل ہیں یا نہیں جیسے کہ فریقین کی پیش کی ہوئی نزاعات پر فیصلہ دیدینا۔ عوام کے سامنے اجلاس کرنا۔ گواہان کو حاضر ہونے پر مجبور کرنا اور ان کا حلف پر بیان لینا۔ شہادت کے متعلق بنیادی اصولوں کو اختیار کرنا۔ سزا کے طور سے قید، جرمانہ، ہرجانہ مائد کرنا، یا حکمی یا اتنماعی احکام صادر کرنا۔ یہ نہایت تشدد بھی ہے۔ اگر ان میں سے صرف چند ہی موجود ہوں تو بھی ایک مقتدر جس کا فرض عدلیہ طور سے عمل کرنا ہے، ایک ٹریبونل ہوگا۔ تصفیہ کنندہ انسرکچر کو ان لوازمات اور اختیارات میں سے کوئی بھی حاصل نہیں تھا نہ اس کو ریاست کا مدلیہ اختیار دیا گیا تھا لہذا دفعہ ۱۳۶

کی غرض کے لیے وہ ٹریبونل نہیں قرار پایا۔

انجیرنگ مزدور سبھا بنام ہندو سائیکل میں سپریم کورٹ نے صنعتی نزاعات ایکٹ ۱۹۴۷ء کی دفعہ ۱۰ کے تحت مقرر کیے ہوئے ٹالسٹ کے فیصلہ سے اپیل کی سماعت کرنے سے انکار کر دیا کیونکہ اس کا تقرر متعلقہ فریقین کے اقرار نامہ کی بنا پر کیا گیا تھا۔ وہ ریاست کا نامزد کیا ہوا نہیں تھا۔ ٹریبونل ہونے کے لیے فیصلہ کرنے کا اختیار کسی قانون یا قانونی اثر رکھنے والے قواعد کے ذریعہ حاصل ہونا چاہیے نہ کہ فریقین کے درمیان کسی اقرار نامہ سے۔

اے۔ سی۔ جی۔ بنام بی۔ این، شرما۔ میں اس بات پر زور دیا گیا کہ کسی مقتدر کے ٹریبونل ہونے کی جانچ کا طریقہ یہ ہے کہ آیا وہ ریاست کو حاصل عدلیہ اختیارات کا استعمال کرتا ہے یا نہیں اور عدالت کے جملہ لوازمات یا اختیارات یا ان میں سے چند کی موجودگی یا انکاد عدم وجود فیصلہ کن امر نہیں ہے۔ ان لوازمات میں سے چند کا وجود اس امر کو طے کرنے میں صوف محدود کرتا ہے کہ آیا ایسے لوازمات رکھنے والے مقتدر سے استعمال کیے جانے والا اختیار ریاست کا عدلیہ اختیار ہے یا نہیں۔

سپریم کورٹ کے اوپر ذکر کیے ہوئے معاملے میں وضع کیے ہوئے جانچ کے طریقے مبہم اور غیر واضح ہیں۔ ان لوازمات یا اختیارات میں سے کتنے ایک مقتدر کو حاصل ہونے چاہئیں تاکہ وہ ٹریبونل تصور کیا جاسکے۔ مبہم چھوڑ دیا گیا، کیونکہ عدالت نے کہا ہے کہ ان جملہ لوازمات کا حاصل ہونا ضروری نہیں ہے یہ بات قائم رہتی ہے کہ ٹریبونل کی ماہیت کو بیان کرنے والے بہت سے عدالتی بیانات تکرار بالمعنی یا مبہم ہیں۔ مثلاً اس بات پر اصرار کرنا کہ اس مقتدر کو بظاہر عدالتی ہونا چاہیے اور ساتھ ہی ساتھ اس بات پر اصرار کرنا کہ اس کو ریاست کا عدلیہ اختیار حاصل ہونا چاہیے تکرار بالمعنی معلوم ہوتا ہے کیونکہ ایک مقتدر بظاہر عدالتی کیسے ہو سکتا ہے جب تک اس کو ریاست کا کچھ عدلیہ اختیار نہ حاصل ہو۔ صرف یہی امر کہ ایک مقتدر بظاہر عدالتی ہے اور نزاعات پر فیصلہ دیتا ہے ظاہر کرتا ہے کہ اس کو ریاست کے کچھ عدلیہ اختیارات حاصل ہیں جس کے تحت وہ عمل کرتا ہے۔



”ریاست کو حاصل شدہ عدلیہ اختیار کی اصطلاح خود ہی مبہم ہے اور اس کی کوئی واضح تعریف نہیں ہو سکتی۔ کیا عدلیہ اختیار دو فریقوں کے درمیان نزاع کو طے کرنے تک محدود ہے؟ کیا اس کی وسعت اتنی ہے کہ ریاست اور کسی فرد کے درمیان نزاع کا بھی فیصلہ کیا جاسکتا ہے؟ ان مسائل کے بارے میں کیا صورت ہے جن میں اختیار تیزی اور پالیسی کے سوالات پیدا ہوتے ہوں؟

مزید یہ کہ ”عدالت کے لوازمات“ پر بہت زور دینے سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا کوئی مقتدر عدلیہ اختیار رکھتا ہے اس کی ظاہری شکل اور ساخت پر زیادہ استدلال کیا گیا ہے، بجائے اس کے کہ اس کی اندرونی ماہیت پر غور کیا جائے۔ اوپر ذکر کی ہوئی بہت سی نظیروں میں مرکزی حکومت ریاستی حکومت آمدنی کا مرکزی بورڈ وغیرہ ٹریبونل قرار دیے گئے ہیں حالانکہ وہ عدالت کے لوازمات کو ظاہر نہیں کرتے۔

اوپر ذکر کیے ہوئے معاملات میں سپریم کورٹ کے فیصلے کا نتیجہ یہ ہوا کہ دفعہ ۱۳۶ کا دائرہ عمل مبہم ہو گیا۔ زیادہ آسان یہ ہوتا کہ باوجود اس کے کہ عدلیہ کا فیصلہ کرنے والا مقتدر دفعہ ۱۳۶ کے دائرہ عمل میں آجاتا ہے۔ ایک تصفیہ کنندہ انصر اس وجہ سے ٹریبونل نہیں قرار دیا گیا کہ وہ فریقین کے درمیان فیصلہ نہیں کرتا بلکہ راضی نامہ کر داتا ہے حالانکہ وہ حکم صادر کرنے کے قبل فریقین کو سنتا ہے اور بظاہر عدالتی طریقے سے عمل کرتا ہے۔ ایک فیصلہ کرنے والے بظاہر عدالتی مقتدر اور فیصلہ نہ کرنے والے بظاہر عدالتی مقتدر کے درمیان امتیاز کیا جاسکتا ہے لہذا دوسری ماہیت کا مقتدر دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے ٹریبونل نہ ہوگا۔

صنعتی نزاعات ایکٹ کے تحت ثالث کا معاملہ زیادہ دشوار ہے، اس ایکٹ کی دفعہ ۱۰ (الف) کے تحت ایک ثالث اپنے نفس ماہیت کے لحاظ سے ریاست کے وضع کیے ہوئے ایکٹ سے اپنا اختیار حاصل کرتا ہے اور وہی عمل کرتا ہے جو ایک صنعتی ٹریبونل کرتا ہے۔ (یعنی فیصلہ کرنا نہ راضی نامہ کرنا) وہ بظاہر عدالتی طریقہ کار اختیار کرتا ہے اور قابل پابندی اور قابل نفاذ فیصلہ ثالثی دیتا ہے۔ اس کے اور دوسری ٹریبونل کے درمیان کوئی بنیادی فرق نہیں ہے۔ فریقین صرف یہ طے کرتے ہیں کہ ”کون“ بحیثیت ثالث عمل کرے اور کس معاملہ پر فیصلہ دے۔ بجز اس کے وہ متعلقہ ایکٹ کے حدود کے اندر رہتے ہوئے ہی عمل کرتا ہے۔ خود عدالت نے تسلیم کیا ہے کہ اس کی حیثیت ثالثی ایکٹ کے تحت مقرر کیے ہوئے ثالث سے بالاتر ہے۔ لہذا

اس کی یہ جملہ خصوصیات اس کو ایک ٹریبونل بنانے کے لیے کافی ہیں۔ نتیجہ یہ ہے کہ عدالت نے جو امتیاز بظاہر عدالتی مقتدر اور دفعہ ۱۳۶ کی غرض کے لیے ٹریبونل کے درمیان قائم کیا ہے اس نے پہلے ہی سے سنجیدہ قانون کو اور کبھی زیادہ مشکل اور غیر معین بنا دیا ہے۔

جملہ بظاہر عدالتی مقتدران کو ٹریبونل کا درجہ دینے کے کشادہ نظریہ کے علاوہ ایک تنگ نظر بھی ہے۔ وہ یہ ہے کہ صرف وہی مقتدران ٹریبونل تصور ہوں جو ان کے سامنے زیر غور نزاع سے تعلق رکھنے والے محکمہ کے زیر قبضہ ہوں۔ عدلیہ دماغ کا سب سے زیادہ اہم حصہ رنج کے دماغ کا آزادانہ عمل ہے، اس لیے وہ ذہنی کیفیت جو اس کو زیر غور نزاع کے متعلق بالکل غیر جانبداری اور غیر طرفدار سی سے عمل کرنے کی ترفیع دیتی ہے۔ یہ دماغی کیفیت اس وقت پیدا ہوتی ہے جب جج عملیہ کے قابو سے آزاد ہو۔ وہ جماعتیں جو حکومت کے محکمہ کی جز نہ ہوں ایک ملک اس قسم کا آزادانہ نظریہ اختیار کر سکتی ہیں جو ایک جج اختیار کرتا ہے کیونکہ یہ آزادی ان کو کسی محکمہ کی طرف داری سے یا اس کی پالیسی کو اختیار کرنے سے روکتی ہے۔ سپریم کورٹ نے اس تنگ نظریہ کو اختیار نہیں کیا کیونکہ اس کے اختیار کرنے سے دفعہ ۱۳۶ کا دائرہ عمل بہت محدود ہو جاتا کیونکہ ایسی آزاد جماعتیں ہند میں بہت ہی کم ہیں۔

## متبادل قانونی وادرسی

دوسری پابندی جو سپریم کورٹ نے اپنے اوپر عائد کر لی ہے یہ ہے کہ وہ کسی ٹریبونل کے فیصلہ سے اپیل قبول نہ کرے گا جب تک اپیل کنندہ نے متعلقہ ایکٹ میں دیے ہوئے متبادل وادرسی حاصل کرنے کے بدلے طریقہ کو استعمال کر کے ختم نہ کر دیے ہوں۔ لہذا سپریم کورٹ نے اس متبادل کو کہ اس کے سامنے آمدنی ٹیکس ٹریبونل کے فیصلہ سے بغیر اس کو ہائی کورٹ کو رجوع کرے براہ راست اپیل میں آنا چاہیے، اچھی نظر سے نہیں دیکھا۔ اسی زمرے میں وہ معاملات آتے ہیں جہاں آمدنی ٹیکس ٹریبونل کے فیصلہ کو ہائی کورٹ کو رجوع کرنے پر وہاں سے خلاف فیصلہ ہو جانے کے بعد اپیل کنندہ سپریم کورٹ میں ٹریبونل کے فیصلہ کے خلاف نہ کہ ہائی کورٹ کے فیصلہ کے خلاف اپیل کرے اس بنا پر کہ اس کو کچھ نئے عزائم

لینے ہیں۔ عام طور سے سپریم کورٹ ایسی اپیلوں کی سماعت نہیں کرتا کیونکہ اس کا مطلب یہ ہوگا کہ ہائی کورٹ سے پہلو پچایا جاسکتا ہے اور ہائی کورٹ اور سپریم کورٹ کے ایک دوسرے سے غیر مطابقت فیصلے ہو سکتے ہیں۔

لیکن متبادل دائرہ کا قاعدہ بے لوج نہیں ہے۔ عدالت مخصوص حالات میں اس قاعدہ کو نظر انداز کر سکتی ہے۔ مہادیال پریتم چندر بنام سی۔ ٹی۔ او۔ (بکری ٹیکس افسر) میں اپیل کرنے والے نے جلد دوسری کے ذریعے تم نہیں کیے تھے پھر بھی سپریم کورٹ نے بکری ٹیکس افسر کے فیصلے کے خلاف اپیل کی سماعت کی۔ اس کی ایک وجہ یہ تھی کہ فریقین نے یہ عذر عدالت میں نہیں دیا تھا مگر زیادہ اہم وجہ یہ تھی کہ تفتیش کرنے والے افسر نے خود اپنا دماغ انہیں لگایا تھا بلکہ اپنے بالا افسر کی ہدایت پر ہی عمل کیا تھا اور اپیل کرنے والے کو اس بالا افسر کے دیے ہوئے وجوہ سے مطلع نہیں کیا تھا۔ نہ اس کو ان کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا موقعہ دیا گیا تھا۔

اسی طرح دھاکیشوری تی کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے اپیل سنی کیونکہ آمدنی ٹیکس ٹریبونل نے ہائی کورٹ کو اس معاملہ کو سمجھنے سے انکار کر دیا اور جب زیر تفتیش شخص ہائی کورٹ میں گیا تو ہائی کورٹ نے بھی اس معاملہ کو رجوع کرنے کا حکم دینے سے انکار کر دیا۔ سپریم کورٹ نے اپیل کی سماعت اس بنا پر کی کہ قدرتی انصاف کی خلاف ورزی ہوئی تھی۔ بلدیہ بسنگھ کے معاملہ میں بھی سپریم کورٹ نے اپیل سنی اس بنا پر کہ اپیل کرنے والے نے صرف ایک دن کی ایسی تاخیر کی وجہ سے جو اس کے اختیار سے باہر تھی ہائی کورٹ کو معاملہ پر رجوع کروانے کی دائری کو ہدف قرار دیا۔ بی۔ ڈی۔ بشما کے معاملہ میں مزدوری ٹریبونل کے فیصلہ پر اپیل کنندہ نے ہائی کورٹ

میں رٹ کے ذریعہ اعتراض کیا۔ ہائی کورٹ نے اس رٹ کو سرسری طور سے خارج کر دیا۔ تب اپیل کنندہ نے مزدوری ٹریبونل کے فیصلہ کے خلاف سپریم کورٹ میں اپیل کی اعتراض یہ کیا گیا کہ اس کو ہائی کورٹ کے فیصلہ سے اپیل کرنا چاہیے۔ سپریم کورٹ نے اس اعتراض کو نامستور کر دیا

248. Sc. 1959. AIR. 814. Sc. 1966. AIR ۱

667. Sc. 1958. AIR ۲

65. Sc. 1955. AIR ۳

936. Sc. 1961. AIR ۴

یہ کہتے ہوئے کہ ہائیکورٹ کا فیصلہ سرسری تھا اور معلوم نہیں ہو سکتا تھا کہ کن وجوہ پر وہ فیصلہ دیا گیا اور یہ کہ دریاؤں کے معاملے میں قائم کیے ہوئے فیصلہ ماقبل کے اصول کا اس معاملے پر اطلاق نہیں ہوتا۔ مزید یہ کہ دفعہ ۱۳۶ کا دائرہ دفعہ ۲۲۶ کے دائرے سے زیادہ وسیع ہے۔ دفعہ ۱۳۶ کے تحت واقعاتی اور قانونی دونوں اقسام کے مسائل پر غور کیا جاسکتا ہے۔ اس کے تحت اپیل کا تیار ہو سکتی ہے اگرچہ (CERTEVARI) کی رٹ نہ بھی جاری کی جاسکے۔ کیونکہ اس معاملے میں ایک اہم قانونی مسئلہ پیدا ہوتا تھا، لہذا وہ اپیل قبول کی گئی اور اس کی سماعت کی گئی۔ صورت دیگر ہوتی اگر ہائی کورٹ نے مدلل فیصلہ دیا ہوتا۔ ایسی صورت میں اپیل ہائیکورٹ کے فیصلے سے ہی جاتی نہ کہ ٹریبونل کے فیصلے سے۔

دفعہ ۱۳۶ کے تحت اپیل کرنے والے کے لیے یہ لازم امر نہیں ہے کہ وہ دفعہ ۲۲۶ کے تحت داد رسی کا ذریعہ پہلے استعمال کرے۔ اسکی وجہ یہ ہے کہ دفعہ ۱۳۶ اسکی ٹریبونل کے فیصلہ کے خلاف اختیار تمیزی پر مبنی اپیل اختیار سماعت عطا کرتی ہے۔ اور یہ اختیار کسی ایسی پابندی کے تابع نہیں ہے کہ اس کے استعمال کیے جانے کے پہلے متعلقہ شخص کو جلد دیگر داد رسی کے ذرائع استعمال کر لینے چاہئیں۔ مگر کسی قانونی داد رسی کے وجود کی وجہ سے سپریم کورٹ اپیل کی مخصوص اجازت دینے سے انکار کر سکتا ہے۔ لیکن دفعہ ۲۲۶ کے تحت ہائی کورٹ کا اختیار بھی اختیار تمیزی پر مبنی ہے، لہذا دفعہ ۱۳۶ کے تحت کوئی اپیل اس وجہ سے خارج نہیں کی جاسکتی کہ دفعہ ۲۲۶ کے تحت داد رسی نہیں موصول کی گئی۔

## سپریم کورٹ میں اپیل کے لیے موجبات

اس موضوع پر کہ سپریم کورٹ کن موجبات کی بنا پر اپیل کی سماعت کرے متعدد دموالٹ میں غور کیا گیا ہے لیکن اس کے بارے میں کوئی عام اصول قائم کرنا ممکن نہیں ہے۔ عدالت کا نظریہ دو خاص حالات سے متاثر ہوا ہے۔ اول، دفعہ ۱۳۶ کے تحت عدالت کا اختیار غیر معمولی اور اختیار تمیزی پر مبنی ہے۔ لہذا اس کو غیر معمولی حالات میں استعمال کرنا چاہیے۔ دوم، اس کا استعمال کرنا چاہیے جب بھی انصاف کرنے میں کوتاہی کی گئی ہو۔ آیا غیر معمولی

حالات کا وجود ہے یا نہیں، ہر معاملہ کے واقعات پر منحصر ہے ان حالات کی تفصیل بیان کرنا ممکن نہیں ہے۔

دعا کی شوری کا ٹن ملٹس کے معاملے میں اس موضوع پر سپریم کورٹ نے کہا ہے:-

”مسٹور کی دفعہ ۱۳۶ کے ذریعہ سپریم کورٹ کو حاصل اختیار تیزی پر مبنی اختیار ساعت کے استعمال پر پابندیوں کو واضح اور معین طور سے بیان کرنا ممکن نہیں ہے۔ یہ پابندیاں جو بھی وہ ہوں خود اس اختیار ساعت کی نوعیت اور ماہیت میں معنوی طور سے پائی جاتی ہیں کیونکہ یہ غیر معمولی اور بہت اہمیت رکھنے والا اختیار ہے اس کو کسی اور اختیاط کے ساتھ اور صرف مخصوص اور غیر معمولی حالات میں استعمال کرنا چاہیے۔ اس کے آگے اس اختیار کو کسی معین اصول کے ذریعہ پابند کرنا ممکن نہیں“

اگر کوئی درخواست دہندہ غیر معمولی حالات نہ ظاہر کر سکے تو عدالت اپیل کی مخصوص اجازت دینے سے انکار کر دے گی۔

اگرچہ دفعہ ۱۳۶ کے تحت عدالت کا اختیار وسیع اور ناقابل تعین ہے پھر بھی ٹریبونلوں کے فیصلوں کو درست کرنے کی غرض سے اس کی مداخلت کی شرط ماقبل مندرجہ ذیل زمروں کے تحت لائی جاسکتی ہیں:-

(۱) ٹریبونل نے اس کو غیر قانون سے دیے ہوئے اختیار سے تجاوز کرتے ہوئے عمل کیا یا ظاہری اختیار کو استعمال کرنے سے قاصر رہا۔

(۲) ٹریبونل نے غیر قانونی عمل کیا۔

(۳) قانون کے متعلق کوئی غلطی کی ہوگی۔

(۴) ٹریبونل نے فلسفہ قانون کے تسلیم شدہ اصولوں کا غلط اطلاق کیا۔

۶۵. SC. 1955. A. I. R. ۱۰

231. SC. 1955. A. I. R. ۱۰

425. SC. 1955. A. I. R. ۱۰

610. SC. 1955. A. I. R. ۱۰ 202. SC. 1954 A. I. R. ۱۰

(۵) ٹریبونل کے حکم کا غلط ہونا۔

(۶) ٹریبونل نے قدرتی انصاف کے اصولوں کے خلاف عمل کیا۔ یا معاملہ پر اس طرح عمل کیا جس سے بے انصافی ہوئے کا احتمال ہو۔ یعنی اس کے فریق کی سماعت نہیں کی یا اس کی شہادت قلم بند کرنے سے انکار کر دیا یا من مانی اور مطلق العنان طور سے عمل کیا یا اہل معاملہ کے ساتھ منصفانہ برتاؤ نہیں کیا۔

اوپر دیے ہوئے زمروں کے موجبات جامع نہیں ہیں بلکہ تشبیلی ہیں۔ عموماً دفعہ ۱۳۶ کے تحت سپریم کورٹ کے عمل کی خاص غرض اور اس کا خاص مقصد یہ ہوتا ہے کہ ٹریبونلوں کو بے انصافی کے ارتکاب کرنے سے روکے۔ لہذا اپیل کی مخصوص اجازت اس وقت بھی دی جاسکتی ہے جب ٹریبونل کے فیصلے سے کوئی اہم قانونی مسئلہ پیدا ہوتا ہو یا جب اس کا فیصلہ غیر معقول ہو یا ضروری متعلقہ امور پر غور کرنے کی وجہ سے دیا گیا ہو۔

عام طور سے واقعات پر کسی ٹریبونل کے فیصلہ کی معقولیت یا درستی کے خلاف دفعہ ۱۳۶ کے تحت اپیل میں اعتراض کرنے کی اجازت نہیں دی جاتی ہے۔ یہ بحث نہیں قبول کی جاتی کہ واقعات پر فیصلہ غلط ہے یا زیر غور ٹریبونل نے شہادت کی جانچ نہیں کی۔ ایسے فیصلوں کی بابت عدالت کا یہ نظریہ رہا ہے کہ وہ دیکھے کہ آیا معقول اور غیر جانب دار اشخاص پر مشتمل ٹریبونل عدلیہ طور سے ایسا فیصلہ کر سکتا تھا یا نہیں۔

لہذا ایسے فیصلہ میں عدالت صرف غیر معمولی حالات میں مداخلت کرتی ہے مثلاً جب فیصلہ کی تائید میں کوئی بھی قانونی شہادت نہ ہو یا فیصلہ غیر متعلقہ امور پر غور کر کے دیا گیا ہو۔ یا ٹریبونل نے دو طرفہ بات کہی ہو اور اس کا نتیجہ اندرونی اختلاف ہوں یا فیصلہ محض قیاس

۱۷۰. SC. 1955. A. I. R. - 65. SC. 1955. A. I. R. ۱۵

895. SC. 1961. A. I. R. ۱۵

440. SC. 1954. A. I. R. ۱۵

686. SC. 1954. A. I. R. ۱۵

411. SC. 1954. A. I. R. ۱۵

271. SC. 1954. A. I. R. ۱۵

95. SC. 1951. A. I. R. ۱۵

پر مبنی ہو اور ایسا ہو جس کی اُسی مواد کی بنا پر کوئی معقول شخص عدلیہ طور سے تائید نہ کر سکے۔ فیصلہ خلاف عمل ہوئے یا ریکارڈ پر شہادت سے غیر مطابق ہوئے۔ یا جب متعلقہ شہادت کو نظر انداز کر دیا گیا ہو یا جب ٹریبونل نے فیصلہ کو جزاً متعلقہ اور جزاً غیر متعلقہ اور پر مبنی کیا ہو یا جزاً شہادت پر اور جزاً قیاس ظن اور شبہ پر مبنی کیا ہو یا اسی صورت میں قانونی مسئلہ پیدا ہوتا ہے اور عدالت اس پر غور کر سکتی ہے۔ قانون اور واقعات کے غلط مسئلہ میں عدالت مداخلت کر سکتی ہے اگر ٹریبونل نے قانون کی بابت غلط رائے قائم کی ہو۔ سپریم کورٹ کسی عدلیہ کو پہلی بار اپنے سامنے لیے جانے کی اجازت نہ دے گی اگر اس کو ہائی کورٹ یا ٹریبونل کے سامنے نہ لیا گیا ہو۔

لیکن اگر بنایا ہوا عدلیہ کوئی قانونی مسئلہ ہو جو تسلیم شدہ واقعات سے پیدا ہوتا ہو تو اسکو لینے کی اجازت دی جاسکتی ہے۔

کسی متعلقہ قانون کے تحت آنے والے کسی ٹریبونل کے اختیار تیزی میں سپریم کورٹ عام طور سے مداخلت نہیں کرتا ہے۔ لیکن مخصوص حالات میں جیسی جب ٹریبونل نے اختیار تیزی اس غلط فہمی کی بنا پر استعمال کیا ہو کہ اس کو ایسا اختیار نہیں حاصل تھا تو مداخلت کر سکتا ہے۔ اگر ٹریبونل نزاع کی بنا پر عدلیہ سے تفتیش نہ کرے اور اس کو واقعات کی بنا پر نہ طے کرے تو عدالت اس حکم کو منسوخ کر کے اس معاملے کو پھر ٹریبونل کے پاس واقعات پر فیصلہ دینے کے لیے بھیج سکتی ہے۔

686.S.C. 1954. A.I.R. 1

242.S.C. 1957. A.I.R. 2

1012.S.C. 1958. A.I.R. 3

271.S.C. 1955. A.I.R. 4

794.S.C. 1971. A.I.R. 5

647.S.C. 1961. A.I.R. 6

647.S.C. 1961. A.I.R. 7

437.S.C. 1953. A.I.R. 8

704.S.C. 1971. A.I.R. 9 425.S.C. 1955. A.I.R. 10

## ٹریبونلوں پر ہائیکورٹ کا انصرامی اختیار

دستور کی دفعہ ۲۲۴ (۱) کے تحت ہر ایک ہائی کورٹ کو اپنے علاقائی اختیارِ سماعت کے اندر جملہ عدالتوں اور ٹریبونلوں پر انصرامی اختیار حاصل ہے۔ ہر ان عدالتوں کے جو مسلح افواج کے متعلق کسی قانون کے تحت تشکیل دی گئی ہوں۔ اس اختیار میں مندرجہ ذیل امتیازات شامل ہیں، ایسی عدالتوں سے کیفیت ناموں کو طلب کرنا، عام قواعد وضع کرنا اور جاری کرنا اور ایسی عدالتوں کے معمول اور کارروائی کی ضابطہ بندی کرنے کے لیے فارم مقرر کرنا اور ایسے فارم مقرر کرنا جن کے بموجب کتابیں اندراجات اور حسابات ایسی عدالتوں کے افسران کہیں۔ اس انصرامی اختیار کا اطلاق ان عدالتوں اور ٹریبونلوں پر نہ صرف ان کے انتظامی بلکہ ان کے عدلیہ امور پر بھی ہوتا ہے۔ ایک لحاظ سے یہ اختیار اس اختیار سے زیادہ وسیع ہے جو ہائی کورٹ کو دفعہ ۲۲۶ کے تحت دیا گیا ہے۔ دفعہ ۲۲۶ کے تحت CERTE. RARI کی رٹ جاری کرنے کے اختیار کے ذریعہ ہائی کورٹ کسی ٹریبونل کے فیصلہ کو رد کر سکتا ہے مگر دفعہ ۲۲۴ کے تحت وہ اس سے زیادہ بھی کچھ کر سکتا ہے وہ اس معاملہ میں ٹریبونل کو ہدایت بھی جاری کر سکتا ہے مگر دفعہ ۲۲۴ کے تحت ہائی کورٹ بطور اپیلی عدالت نہیں عمل کرتا۔ اس کا مقصد یہ رہتا ہے کہ ٹریبونل کو ان کے اختیارِ سماعت کے حدود کے اندر رکھے۔ اور اس اختیار کو ان کے واقعاتی یا قانونی فیصلوں کو درست کرنے کے لیے نہ استعمال کرے۔ دفعہ ۲۲۴ کے تحت ہائی کورٹ عموماً مداخلت کرے گا اگر ٹریبونل من مانی طور سے عمل کرے۔ یا وہ اس عمل کو کرنے سے انکار کر دے جس کا کرنا اس پر لازم ہے۔ اور اس طور پر قانون سے حاصل شدہ اپنے اختیار کا استعمال نہ کرے یا اگر وہ اپنے اختیار سے تجاوز کر جائے یا وہ عدالتی انصاف کے خلاف عمل کرے یا اس کا فیصلہ کسی بھی شہادت پر مبنی نہ ہو اور اگر عدالت سے خلاف عمل ہو یا ریکارڈ سے واضح طور سے ظاہر ہونے والی کوئی قانونی غلطی ہو۔ اگر کسی مقدمہ نے اپنے اختیارِ ترمیمی کا استعمال عدلیہ طور سے کیا ہے تو ہائی کورٹ اس میں مداخلت نہ کرے گا۔ ہائی کورٹ اس صورت میں مداخلت کرے گا جب اختیارِ ترمیمی



کا استعمال من مانی طور سے خلاف عمل اور اختیار سے تجاوز کرتے ہوئے کیا گیا ہو۔ عداوت صرف اس وجہ سے مداخلت نہ کرے گی کہ اس کی رائے اس مقدمہ کی رائے سے مختلف ہے۔ عداوت دوبارہ شہادت کی جانچ نہ کرے گی اگر ٹریبونل نے اس کی جانچ کر کے واقعات پر فیصلہ دیا ہو۔ عملی طور سے جو دفعہ ۲۲ کے تحت CERTIORARI کی رٹ جاری کرنے کے وجہ ہیں وہی دفعہ ۲۲ کے تحت مداخلت کے ہیں۔

اگرچہ دفعہ ۲۲ اور دفعہ ۲۲۴ کا دائرہ عمل قریب قریب ایک ہی ہے مگر ایک لحاظ سے دفعہ ۲۲ کے تحت ہائیکورٹ کا اختیار دفعہ ۲۲۲ کے تحت اختیار سے کم ہے جبکہ پہلا صرف عدالتوں اور ٹریبونلوں کے متعلق استعمال کیا جاسکتا ہے۔ اور دوسرے کا اطلاق انتظامی مقدمات پر بھی ہوتا ہے۔ دفعہ ۲۲ کے تحت ہائی کورٹ خود اپنے ہی انتخاب پر مداخلت کر سکتا ہے مگر دفعہ ۲۲۲ کے تحت وہ کسی شخص کی درخواست پر عمل کرتا ہے۔

دونوں دفعات کے درمیان کچھ اختلاف کے باوجود دفعہ ۲۲ کے وضع کرنے کی کوئی خاص وجہ نہیں معلوم ہوتی ہے۔ جہاں تک انتظامی مقدمات کا تعلق ہے۔ سیروی (Sarvi) نے کہا ہے یہ تمیز نکالنے بغیر نہیں دیا جاسکتا کہ دفعہ ۲۲۲ کی اہمیت کا پورا اندازہ نہیں لگایا گیا، کیونکہ وہ دفعہ کسی شخص جماعت یا مقدمہ پر بہت وسیع انصرامی اختیار دیتی ہے اور مناسب حالات میں حکومت پر بھی اور یہ کہ ہائی کورٹ کو دفعہ ۲۲ کے تحت دیا ہوا انصرامی اختیار نسبتاً زیادہ تنگ ہے کیونکہ وہ صرف عدالتوں اور ٹریبونلوں تک محدود ہے۔

اگر کوئی ہائیکورٹ اپنے انصرامی اختیار کو استعمال کرنے سے انکار کر دے تو سیریم کوٹ خود اپنے انتخاب پر اپیل میں اس اختیار کو استعمال کر سکتا ہے، ہائیکورٹ دفعہ ۲۲ کے تحت اس صورت میں اختیار استعمال کر سکتا ہے جب کسی مقدمہ کے فیصلہ کو قطعی اور آخری بھی قرار دیا گیا ہو۔

●●

۱۔ 261. SC. 1960. A. I. R.

۲۔ 404. SC. 1963. A. I. R.

۳۔ 612. SC. 1957. A. I. R.

۴۔ 1481. SC. 1968. A. I. R.

## باب نمبر ۱۵

# قانونی عدالتی دادرسیاں

دستور کی دفعات ۳۲، ۱۳۶، ۲۲۶ اور ۲۲۷ میں درج دادرسیوں کے علاوہ اکثر مضمومہ ترین بھی متعلقہ شخص کو انضمامیہ کے خلاف عدالت کے ذریعہ دادرسی حاصل کرنے کا طریقہ کار تجویز کرتے ہیں۔ اس کے بہت سے طریقے ہو سکتے ہیں جیسے عدالتوں کو انضمامیہ کے خلاف معاملات کا ناش کے ذریعہ فیصلہ کرنے کا اختیار دیا جاسکتا ہے یا ان کو رجوع کیے جانے پر اختلافی کارروائی میں پیدا ہونے والے قانونی مسائل کو فیصلہ کرنے کا اختیار دیا جاسکتا ہے۔ یا ان کو کسی انضمامی یا باظاہر عدالتی مقتدر کے فیصلہ سے اپیل سننے کا اختیار دیا جاسکتا ہے۔ اس باب میں ان اقسام کی چند دادرسیوں پر غور کیا جائے گا۔

## عام دیوانی دادرسی

کسی شخص کو اپنے قانونی حق کو نافذ کروانے کے متعلق عام اور برائے طریقہ دادرسی حاصل کرنے کا عدالت جاز میں دیوانی ناش دائر کرنے کے ذریعہ ہے اگرچہ دستور کے ذریعہ رٹ کا نظام قائم کیے جانے کے بعد اس طریقہ کار کی قدر کم ہو گئی ہے پھر بھی اگر کوئی چاہے تو اس عام طریقہ کو اختیار کر کے دادرسی حاصل کر سکتا ہے یا اس وقت استعمال کر سکتا ہے جب رٹ کے ذریعہ دادرسی ناممکن نہ ہو۔ مثال کے طور پر کسی دیوانی ذمہ داری کے تحت ادائیگی نہ کیا جانا کے مطالبہ کے متعلق رٹ نہیں دائر کی جاسکتی اور ان معاملات کا فیصلہ دیوانی ناش کے ذریعہ ہی کیا جاسکتا ہے۔ ناش کو اس صورت میں بھی رٹ پر ترجیح دی جاسکتی ہے جب انضمامیہ کے

خلاف کسی مطالبہ میں فریقین کی پیش کی ہوئی شہادت کی بنا پر واقعاتی فیصلہ کرنا جو ٹورٹ کی کارروائی میں ایسے معاملہ کو قبول کرنے میں ہائی کورٹ کو بہت شامل ہوتا ہے۔

کسی شخص کو دیوانی ناش دائر کرنے کے لیے ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۹ تجویز کرتی ہے۔ عدالتوں کو دیوانی مابیت کی جملہ ناشات کی سماعت کرنے کا اختیار ہے۔ بجز ان ناشات کے جو واضح یا معنوی طور سے ان کے اختیار سماعت کے دائرہ سے خارج کر دی گئی ہوں۔ اگر ایسی ممانعت نہ ہو تو عام قاعدہ یہ ہے کہ اگر کسی قانونی حق کا ادا کیا گیا ہو یا اس کی خلاف ورزی کی گئی ہو تو نہ نئے دعویٰ پیدا ہو جاتی ہے اور عدالتیں ایسی ناش کو بغرض سماعت قبول کریں گی۔ کوئی موضوع قانون انتظامیہ کے خلاف کسی ناش کی سماعت کی واضح یا معنوی طور سے ممانعت کر سکتا ہے۔ مزید یہ کہ حکومت کے خلاف فعل بے جا (Tort) یا نقص معاہدہ کی بنا پر ہر جانہ کی ناش اگرچہ دفعہ ۹ کے تحت دائر کی جاسکتی ہے مگر وہ چند پابندیوں کے تابع ہے جن کا ذکر آگے کیا جائے گا۔ اگر ایسی کوئی ممانعت نہ ہو تو انتظامیہ کے خلاف ناش دائر کر کے وادرسی حاصل کی جاسکتی ہے۔ مثلاً کسی قانونی غلطی کی وجہ سے ادا کیے ہوئے بجری ٹیکس کی واپسی کے لیے ناش دائر کی جاسکتی ہے۔

کئی صورتوں میں جب انتظامیہ نے کسی شخص کے خلاف بے جا عمل کیا ہو تو ممکن ہے کہ ہر جانہ مناسب وادرسی نہ ہو۔ ایسی صورت میں متعلقہ شخص یہ چاہے گا کہ انتظامیہ کو بموجب قانون عمل کرنے پر مجبور کیا جائے تاکہ وہ مضرت رساں عمل نہ کرے۔ اس غرض کو حاصل کرنے کے لیے وادرسی مختص ایکٹ ۱۹۴۳ (Specific Relief) کے تحت حکم امتناعی یا استغفار کی ناش کے ذریعہ مناسب وادرسی مل سکتی ہے ان وادرسیوں کا ذکر آگے کیا جائے گا۔

یہاں ذکر کی ہوئی وادریاں خاص طور سے بنی قانونی داد وریاں ہیں جن سے پبلک قانون کے دائرہ میں بھی کام لیا جاتا ہے۔ مگر آج کل وہ دستور کی دفعات ۳۲ اور ۲۶ کی وجہ سے زیادہ کارآمد نہیں رہ گئی ہیں۔

## چند موضوع قوانین کے تحت مخصوص وادریاں

مذکورہ بالا عام وادرسیوں کے علاوہ کسی شخص پر کوئی مخصوص وجہ عاید کرنے

والا یا کسی مقدمہ کو اختیار عطا کرنے والا ایکٹ عدالت کے اختیار سماعت سے کسی غرض کے لیے کارروائی کے کسی مرحلہ پر کام لینے کی غرض سے خود اپنے طریقہ کار کی تجویز کر سکتا ہے۔ مثال کے طور پر حصول آراضی ایکٹ ۱۸۹۴ کی دفعہ ۱۸ کے تحت کوئی شخص جس کی آراضی حاصل کر لی گئی ہو اور جس نے اس کے لیے معاوضہ کے فیصلہ کو تسلیم نہ کیا ہو کلکٹر کو درخواست دے سکتا ہے کہ اس کا معاملہ عدالت کو فیصلہ کے لیے رجوع کر دیا جائے۔ وہ مختلف اقسام کے اعتراضات کی بنا پر اس حق کا ادا کر سکتا ہے۔ جب کلکٹر اس معاملہ کو عدالت کو رجوع کر دے تو وہ معاملہ عدلیہ شکل اختیار کر سکتا ہے۔ کلکٹر کے مقرر کیے ہوئے اور طلب کیے ہوئے معاوضہ کے درمیان کسی رقم کو عدالت بطور معاوضہ دلا سکتی ہے۔ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ جب بھی کوئی درخواست رجوع کرنے کی دی جائے تو کلکٹر کو رجوع کرنا لازم ہے جب تک اس کو نا منظور کرنے کی کوئی خاص وجہ نہ ہو مثلاً اس کا بیرون میعاد ہونا۔ لہذا اگر کلکٹر ایسی درخواست کو نا منظور کر دے تو متعلقہ شخص ہائی کورٹ میں دفعہ ۲۲۶ کے تحت کلکٹر کو اپنا قانونی فرض انجام دینے پر مجبور کرنے کے لیے (Mandamus) کی رٹ دائر کر سکتا ہے۔

دلی کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۱۶۹ (۱) تجویز کرتی ہے کہ اس ایکٹ کے تحت کسی میکس کے عاید کرنے یا اس کی تشخیص کرنے کے خلاف اپیل دلی کے ضلع جج کو کی جاسکتی ہے۔ اس کی دفعہ ۱۶۹ (۲) کے تحت وہ عدالت کسی قانونی مسئلہ کو ہائی کورٹ کو رجوع کر سکتی ہے۔

چند موضوعہ قوانین قانونی مسئلہ پر عدالتی نظر ثانی کا محدود اختیار دیتے ہیں۔ عام طور سے استعمال کیے جانے والا فارمولہ یہ ہے کہ متعلقہ مقدمہ کو قانونی مسئلہ کو عدالت کو معمولاً ہائی کورٹ کو، رجوع کرنے کا اختیار دے دیا جاتا ہے۔ چند معاملات میں ہائی کورٹ کو اختیار دے دیا جاتا ہے کہ وہ کسی مقدمہ کو کچھ پرکھے کہ اس کو قانونی مسئلہ کو رجوع کیا جائے۔ اس کی ایک مثال اسٹاپ مصول ایکٹ ۱۸۹۹ ہے جس کی دفعہ ۵ کے تحت اعلیٰ کورٹ آف انڈیا کو کسی معاملہ کو بیان کر کے اپنی رائے کے ساتھ ہائی کورٹ کو رجوع کر سکتا ہے۔ اس کی تشریح کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ یہ تجویز بڑی ذمہ داری قائم کرتی ہے یا اس میں ذمہ داری شامل ہے اور چند حالات میں متعلقہ اشخاص بھی رجوع کرنے کا مطالبہ

کر سکتے ہیں۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ متعلقہ مقتدر کا فرض ہے کہ جب کسی پیچیدہ دستاویزی تبصرہ کا سوال اٹھے تو اس کو عدالت کو رجوع کرے۔ اگر وہ ایسا کرنے سے باز رہے تو عدالت اس کو رجوع کرنے کا حکم صادر کر سکتی ہے۔ اس سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ اگرچہ ایک طرف مقتدر کو رجوع کرنے کا اختیار دیا ہے عدالتی تبصیر کے ذریعہ اس ذمہ داری نے فرض کی صورت اختیار کرلی۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ رجوع کروانے کے لیے کسی درخواست کی ضرورت نہیں بلکہ مقتدر خود بغیر کسی درخواست کے ایسے معاملہ کو رجوع کرنا لازم ہے۔ مزید یہ کہ دفعہ ۵ کے تحت معاملہ اس وقت رجوع کیا جاسکتا ہے جب معاملہ زیر سماعت ہو۔ ختم ہونے اور قطعی حکم صادر کرنے کے بعد نہیں۔ لیکن ہائی کورٹ کے رٹ کے اختیار پر ایسی کوئی پابندی نہیں ہے۔ وہ قطعی حکم صادر کیے جانے کے بعد بھی رٹ جاری کر سکتا ہے۔ سرکٹ سٹج کے معاملہ میں مقتدر نے ایک دستاویزی بنا پر ۱۰۰۰ اسٹامپ محصول اور اسی قدر ٹاؤن ملز کر دیا سوال یہ تھا کہ وہ دستاویز ہبہ ہے یا نہیں۔ ہائی کورٹ میں رٹ دائر کرنے پر عدالت نے حکم دیا کہ مقتدر دفعہ ۵ کے تحت معاملہ بیان کر کے اپنی رائے کے ساتھ رجوع کرے۔

رجوع کرنے کی ایک بہت موزوں مثال آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۶۱ میں ملتی ہے۔ کیونکہ اس قسم کا رجوع کرنے کا طریقہ دیگر ٹیکس کے متعلق قوانین میں بھی پایا جاتا ہے اس کو کچھ تفصیل سے بیان کیا جا رہا ہے۔

اس ایکٹ کی دفعہ ۲۵۶ تجویز کرتی ہے کہ ٹریبونل کے حکم کے ملنے کے ۹۰ یوم کے اندر آمدنی ٹیکس کٹھن یا زیر تشخیص شخص ٹریبونل کو حکم سے پیدا ہونے والے قانونی مسائل کو ہائی کورٹ کو رجوع کرنے کی درخواست دے سکتا ہے۔ ایسی درخواست کے ملنے کے ۱۲۰ یوم کے اندر ٹریبونل معاملہ کو بیان کر کے ہائی کورٹ میں اپیل دائر کر سکتا ہے اور ہائی کورٹ ٹریبونل کو معاملہ بیان کر کے رجوع کرنا حکم صادر کر سکتا ہے۔ اس طریقہ کار کی چند خامیوں پر توجہ دینا چاہیے۔ پہلی یہ ہے کہ صرف قانونی مسئلہ رجوع

۱۔ 210-Sc-1950-AIR.

۲۔ 219-Sc-1960-AIR.

۳۔ 21-Mad-1960-AIR.

۴۔ 21-Mad-1960-AIR.

کیا جاسکتا ہے۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ واقعات پر ٹریبونل ہی قطعی مقتدر ہے۔ دویم۔ یہ کہ صرف وہی قانونی مسائل رجوع کیے جاسکتے ہیں جو ٹریبونل کے حکم سے پیدا ہوتے ہوں۔ اس کا مطلب یہ ہے کہ کوئی نیا قانونی مسئلہ ہائی کورٹ کو اس کی رائے کے لیے رجوع نہیں کیا جاسکتا۔ لہذا یہ استصواب کا طریقہ اپیل سے مختلف ہے کیونکہ اپیل میں نیا قانونی مسئلہ اٹھایا جاسکتا ہے اگر وہ تسلیم شدہ واقعات سے پیدا ہوتا ہو۔ اس پابندی کے تحت مقصد یہ ہے کہ ہائی کورٹ کام کی کثرت کے بارے میں محفوظ کردیا جائے اور ہائی کورٹ کے اور ٹیکس کے تشخیص محل میں تاخیر نہ ہو۔ ٹریبونل کے حکم سے پیدا ہونے والا قانونی مسئلہ کیا ہے؟ اس کا جواب دیتے ہوئے سپریم کورٹ نے مندرجہ ذیل اصول قائم کیے۔

(۱) جب کوئی مسئلہ ٹریبونل کے سامنے اٹھایا گیا ہو اور اس نے اس پر فیصلہ دیا ہو تو وہ یقینی ایسا مسئلہ ہے جو اس کے حکم سے پیدا ہوا۔

(۲) جب کوئی مسئلہ ٹریبونل کے سامنے اٹھایا گیا ہو اور اس نے اس پر فیصلہ نہ دیا ہو تو وہ بھی حکم سے پیدا ہونے والا مسئلہ متصور ہوگا۔

(۳) جب کوئی مسئلہ ٹریبونل کے سامنے نہ اٹھایا گیا ہو مگر اس نے اس پر فیصلہ دیا ہو تو وہ بھی حکم سے پیدا ہونے والا مسئلہ متصور کیا جائے گا۔

(۴) جب کوئی مسئلہ نہ ٹریبونل کے سامنے اٹھایا گیا ہو نہ اس نے اس پر فیصلہ دیا ہو تو ایسا مسئلہ حکم سے پیدا ہونے والا نہیں تصور ہوگا باوجودیکہ وہ ٹریبونل کے فیصلہ سے پیدا ہوتا ہو۔

”قانونی مسئلہ“ سے سپریم کورٹ کا مطلب قانونی نتیجہ سے ہے جو ”قانونی مسئلہ“ سے زیادہ وسیع ہے۔ کسی قانونی نتیجہ کو ثابت کرنے کے لیے ایک شخص متعدد قانونی مسائل اٹھا سکتا ہے۔ اگرچہ کوئی نئی قانونی نتیجہ نہیں کی جاسکتی پھر بھی کوئی نیا قانونی نکتہ اس نتیجہ کی تائید میں لیا جاسکتا ہے۔ سندھیا کے معاملہ میں ہائی کورٹ کو رجوع کیا ہوا سوال یہ تھا کہ ایک رقم جو کمپنی کو ملی تھی ”زیر تشخیص کمپنی کی تشخیصی سال ۱۹۳۶-۳۷ کی مجموعی آمدنی میں بجا طور سے

شامل کی گئی تھی یا نہیں۔" دہلی کورٹ کے سامنے کہتی نے ایک نیا ہڈر لیا کہ وہ رقم ٹیکس تھے شنا ہے سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ایسے حالات میں عدالت نیا ہڈر رکھنے کی اجازت دے سکتی ہے بشرطیکہ وہ رجوع کیے ہوئے مسئلہ کے حدود کے اندر ہو۔ لیکن اس معاملہ پر کوئی نئی شہادت پیش کرنے کی اجازت نہیں دی جاسکتی۔

سپریم کورٹ نے امر چند کے معاملہ میں پھر کہا ہے کہ اگر آمدنی ٹیکس ٹریبونل کے فیصلہ کی نئی شہادت سے ہوتی ہو تو وہ عدالت کے اوپر قابل پابندی ہے جب وہ دفعہ ۳۶ کے تحت اختیار استعمال کر رہی ہو مگر قانون اور واقعات کے مخلوط مسئلہ کا معاملہ بالکل مختلف ہے۔ وہ فیصلہ ایسا نہیں ہوتا جس پر اعتراض نہ کیا جاسکے۔ جب ٹریبونل نے اپنے تائیم کیے ہوئے واقعات پر قانون کا غلط اطلاق کیا ہو تو عدالت مداخلت کر سکتی ہے کیونکہ یہ واقعہ اور قانون کا مخلوط معاملہ ہو جاتا ہے۔ قانون کے کیشن نے رجوع کرنے کے طریقہ کار پر اعتراض کیا ہے کہ ہائی کورٹ کے لیے ٹریبونل کا بیان کیا ہوا معاملہ اتنا مختصر اور سرسری طور سے مرتب کیا ہوا ہوتا ہے کہ عدالت کو اسے پھر دہرایا تفسیر کرنا کہنے اور مناسب سے کر نیکیے پس کا چاہتا۔ رجوع کیے جانے پر ہائی کورٹ کے فیصلہ سے اپیل سپریم کورٹ میں اس معاملہ میں ہو سکتی ہے جن کی ہائی کورٹ تصدیق کر دے کہ یہ اپیل کے لیے مناسب معاملہ ہے۔ ہائی کورٹ کو تصدیق کرتے وقت عدلیہ طور سے اپنا دماغ لگانا چاہیے اور صرف مشین کی طرح عمل نہیں کرنا چاہیے۔ مگر سپریم کورٹ کی رائے میں تصدیق اس طور سے نہیں کی گئی ہو تو وہ اپیل کی سماعت نہیں کرے گا۔ اس قسم کی اپیل سپریم کورٹ دفعہ ۱۳۹ کے تحت بھی سن سکتا ہے۔ اس کے علاوہ اگر ٹریبونل اس رائے کا ہو کہ ہائی کورٹ کے درمیان کسی مسئلہ پر اختلاف رائے کی وجہ سے مناسب اور قرین مصلحت ہے کہ سپریم کورٹ کو معاملہ رجوع کیا جائے تو وہ براہ راست سپریم کورٹ کو اپنے صدر کے ذریعہ رجوع کر سکتا ہے۔ اس طریقہ سے آمدنی ٹیکس قانون کی تفسیر میں یکسانی پیدا ہوتی ہے۔

رجوع کرنے کے طریقہ کار کے علاوہ دستور کی دفعات ۳۲، ۲۲۶ اور ۸۳۵ کے تحت

1484 - Sc. - 1963 AIR. 1

720 - Sc. - 1971 AIR. 5

794 - Sc. - 1971 AIR. 5

34 - Sc. - 1972 AIR. 5

آمدنی ٹیکس کی کارروائی کی عدالتی نظر ثانی کیے جانے کا امکان ہے۔ کچھ ایسے بھی معاملات ہیں جو رجوع کرنے کی تجویز کے تحت نہیں آتے مثلاً وہ معاملات جن میں ٹریبیونل کو اپیل نہیں کی جاسکتی لہذا ٹریبیونل ان کو ہائی کورٹ کو رجوع بھی نہیں کر سکتا۔ ایسے معاملات میں اگر کوئی آمدنی ٹیکس انسر اپنے اختیار نمیزی کا استعمال، بجا طور سے نہیں کرتا تو دفعہ ۲۲۶ کے تحت رٹ دائر کر کے دادرسی حاصل کی جاسکتی ہے۔ مزید یہ کہ ہائی کورٹ نے اس صورت میں بھی دفعہ ۲۲۶ کے تحت مداخلت کی ہے جہاں اختیار کا استعمال جزدی طور سے غلط ہو۔ جیسے کہ وہ میعاد گزار جانے کے بعد کسی شخص پر ٹیکس کی تشخیص کرے یا بغیر قانون سے مطلوب ابتدائی نوٹس جاری کئے بغیر وغیرہ۔ جہاں ایسے خاص حالات نہ موجود ہوں وہاں ہائی کورٹ مداخلت کرنے سے انکار کر دیتا ہے۔

## احکام

حکم کے ذریعہ کسی سرکاری مقتدر کو قانون سے مطلوبہ عمل کو کرنے یا غیر قانونی عمل سے باز رہنے کا حکم دیا جاسکتا ہے۔ حکم اتنا ہی انتظامی مقتدران اور بلحاظ ہر عدالتی مقتدران دونوں پر جاری کیا جاسکتا ہے۔ حکم بنیادی طور سے نجی قانون کی دادرسی ہے مگر انتظامیہ کو قانون کی مطلق دزدی کرنے سے روکنے کے لیے اس سے پبلک قانون میں بھی حکم کیا جاتا ہے۔ دستور کے نفاذ کے قبل بھی۔ مگر اس کے سرکاری کورٹ کو سرکاری مقتدران پر مندرجہ (Mandamus) کی ماہیت کا حکم جاری کرنے کا اختیار تھا یعنی وہ اپنے علاقائی ابتدائی اختیار سمیت کے اندر کسی مخصوص عمل کو کرنے یا اس کے کرنے سے باز رہنے کا دادرسی حق ایکٹ کی دفعہ ۴۵ کے تحت حکم جاری کر سکتا تھا۔ اس تجویز کے تحت ایسا حکم صرف ان مقتدران پر جاری کیا جاسکتا تھا جو ان تینوں پریسیڈنسی شہروں کے اندر ہوں نہ کہ ان پر جو ان کے باہر ہوں۔ کوئی دیگر عدالت ایسا حکم جاری نہیں کر سکتی تھی۔ ان ہائی کورٹوں کو ایسے اختیارات حاصل ہونے کی تاریخی وجہ تھی۔ ان تینوں ہائی کورٹوں کو مندرجہ کورٹ جاری کرنے کا اختیار اس وجہ سے تھا کہ وہ سابق میں قائم

530. Bom. 1956. AIR- ۱

162- Ass. 1960. AIR- ۲

456. All. 1959. AIR- ۳



کے ہوئے سپریم کورٹوں کے وٹا تھے۔ ان سپریم کورٹوں کا اختیار سماعت اور ان کے گیر خواتین وہی تھے جو انگریزوں کے عام قانون کے (Common Law) کے تحت بادشاہ کی بچہ کی عدالت (Court of King Bench) کے تھے جو کہ ان تینوں ہائی کورٹوں نے اپنے اندر ان سپریم کورٹوں کو ضم کر لیا تھا لہذا ان کو ان کے اختیارات بھی حاصل ہو گئے تھے۔ وادری مختص ایکٹ ۱۸۷۷ء کی دفعہ ۴۵ نے قانونی طور سے اس صورت کو تسلیم کر لیا اور ان ہائی کورٹوں کو سرکاری مقتدران پر حکم جاری کرنے کا قانونی اختیار دے دیا اسی ایکٹ کی دفعہ ۷ نے دیگر ہائی کورٹوں کو اس قسم کے احکام جاری کوئی ضمانت کر دی۔ دستور کے نفاذ کے بعد اسی صورت کا قائم رکھنا فضول ہو گیا کیونکہ دفعہ ۲۲۶ نے جلد ہائی کورٹوں کو رٹ جاری کرنے کا اختیار دے دیا۔ لہذا وادری مختص ایکٹ کی دفعہ ۵۰ میں مطابقت قوانین حکم ۱۹۵۰ء تجویز کرتا ہے کہ اس باب کی کوئی بات دستور کی دفعہ ۲۲۶ (۱) سے کسی ہائی کورٹ کو دیے ہوئے اختیار کو متاثر نہیں کرے گی قانونی کمیشن نے یہ سفارش کی کہ اس ایکٹ سے دفعہ ۴۵ کو خارج کر دینا چاہیے کیونکہ وہ اب فضول ہو گئی ہے۔ لہذا جب وادری مختص ایکٹ ۱۹۶۳ء وضع کیا گیا تو وہ دفعہ ۴۵ ترک کر دی گئی۔

وادری مختص ایکٹ ۱۸۷۷ء کی دفعہ ۴۵ کے علاوہ اسی ایکٹ کی دفعات ۵۲-۵۵-۵۵-۵۵ ترتیب وار عدالتوں کو احکام جاری کرنے کا عام اختیار دیتی تھیں۔ دفعات ۵۲-۵۵ کے تحت عام طور سے حکم جاری کرنے کی بالمشق حتمی عدالت میں دائر کی جاتی تھی اور پھر غیر مطمئن شخص ہائی کورٹ میں اپیل کر سکتا تھا یہ قرار دیا گیا تھا کہ یہ دفعات ایک دوسرے سے بے تعلق نہیں اور جلد ہائی کورٹ دفعہ ۵۵ کے تحت حکم جاری کر سکتے تھے۔ دفعہ ۴۵ سے تجویز کی ہوئی وادری سرسری ماہیت کی قرار پائی تھی جو باقاعدہ وادری میں کسی طور سے مداخلت نہیں کرتی تھی۔

اب حکم کے متعلق قانون کی تجویز وادری مختص ایکٹ ۱۹۶۳ء میں کی گئی ہے جس نے ۱۸۷۷ء کے ایکٹ کو منسوخ کر دیا۔

احکام تین زمروں میں تقسیم کیے گئے ہیں۔ ماضی۔ استمراری اور اتمامی (MAMANTORY) ماضی اور استمراری احکام انسدادی ماہیت کے ہوتے ہیں۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۴۹ کے تحت عدالت اپنے اختیار تفسیر کی بنا پر ماضی یا استمراری حکم جاری کر کے انسدادی وادری دے سکتی ہے۔ دفعہ ۴۷ (۱) کے تحت ماضی حکم ایک معین مدت تک یا عدالت کے مزید حکم تک قائم رہتا ہے اور ایسے احکام کی ضابطہ بندی۔ ضابطہ دیوانی کے حکم ۴۹ کے قواعد ۱ اور ۲ کے ذریعہ کی گئی ہے۔

ایسے احکام مدعی کی درخواست پر اور عدالت کے اختیار تسمیزی کی بنا پر صادر کیے جاتے ہیں اگر عدالت کے سامنے ثبوت ہو جائے کہ اگر مدعا الیہ کو فوراً حکم کے ذریعہ روکا گیا تو دورانِ ناش مدعی کو ناقابلِ تلافی مضر یا نقصان پہنچے گا۔ لہذا عدالتی حکم کی غرض یہ ہے کہ ناش کی واقعات کی بنا پر سماعت کیے جانے کے دوران یا عدالت کے مزید حکم صادر ہونے تک وہی صورت (STATUS QUO) قائم رکھی جائے۔

استمراری حکم دفعہ ۳۷ (۱) کے تحت واقعات پر ناش کی سماعت ہو جانے کے بعد دگری کے ذریعہ صادر کیا جاتا ہے اور دفعہ ۳۷ (۲) کے تحت وہ مدعی کے حق میں کسی موجودہ واضح یا معنوی ذمہ داری کی خلاف ورزی کو روکنے کے لیے صادر کیا جاتا ہے۔ استمراری حکم کے ذریعہ معاملہ استمراری طور سے کسی ایسے حق کا ادعا کرنے یا کسی ایسے فعل کو کرنے سے روکا جاتا ہے جو مدعی کے مفاد کے خلاف ہو۔ عموماً کسی نقص معاہدہ کے متعلق استمراری حکم نہیں صادر کیا جاتا کیونکہ ایسے معاملہ کی تعلیل مختص کرانی جاسکتی ہے اور ہر جہانہ کافی دادرسی ہوتی ہے۔ لیکن اگر معاہدہ کی عدم تعمیل سے پیدا ہونے والے نقصان کو معین کرنے کے لیے کوئی معیار نہ ہو یا جب اقرار کے تحت کیے جانے والا فعل ایسا ہو کہ اس کے نہ کیے جانے پر دائمی معاوضہ سے کافی دادرسی نہ دی جاسکتی ہو تو ایسے نقص معاہدہ کو روکنے کے لیے حکم جاری کیا جاسکتا ہے۔

حکم اتساعی میں صرف مخالفت ہی نہیں کی جاتی بلکہ وہ مدعا علیہ پر کسی امر کو انجام دینے کا اثباتی فرض بھی عاید کرتا ہے۔ دفعہ ۲۹ کے تحت جب کسی ذمہ داری کی عدم تعمیل کو روکنے کے لیے کسی ایسے فعل کو کرنے پر مجبور کرنا پڑے جس کا نفاذ عدالت کر سکتی ہو تو عدالت اس کی خلاف ورزی کے انسداد کے لیے حکم جاری کر سکتی ہے اور ایسے عمل کو انجام دینے پر بھی مجبور کر سکتی ہے۔ انسدادی یا اتساعی حکم کی ناش میں مدعی ہر جہانہ حکم کے اضافہ میں یا اس کے بدلے میں اٹھ سکتا ہے۔ عدالت اپنے اختیار تسمیزی کی بنا پر ہر جہانہ دلاتی ہے۔ حکم خاص طور سے اختیار تسمیزی کی بنا پر دی جانے والی دادرسی ہے مگر عدالت کو ایسا اختیار مدلیہ طور سے مستعمل کرنا چاہیے۔ چونکہ حکم ایک تصفیعی دادرسی ہے اس کے دینے سے منجملہ دیگر ان وجوہ سے بھی انکار کیا جاسکتا ہے کہ مدعی کا رویہ ایسا رہا ہے جس نے اس کو عدالت کی مدد پانے سے محروم کر دیا یا جب کسی دیگر عام کارروائی کے ذریعہ اس کو تعیناً اس قدر کمزور دادرسی مل سکتی ہو مقابل دادرسی کے متعلق معاملہ بہ معاملہ نظر میں تفسیر ہو سکتا ہے اور اس معاملہ کی بات

کوئی واضح اور معین قاعدہ وضع نہیں کیا جاسکتا۔  
مانڈامی کے معاملہ میں میونسپلٹی نے ایک شخص پر وہ ٹیکس عاید کر دیا جو متعلقہ قانون کے تحت نہیں عاید کیا جاسکتا تھا اور اس طرح اس شخص کے حق میں جو معنوی ذمہ داری تھی اس کی خلاف ورزی کی۔ یہ طے پایا کہ وہ شخص حکم امتناعی کی وادرسی پاسکتا تھا کیونکہ دوسرا ایسا ذریعہ نہیں تھا جس سے وہ اسی قدر متاثر وادرسی پاسکے۔ جب میونسپلٹی نے ایک شخص کو نوٹس دی کہ وہ اس کی آراضی پر مداخلت بے جا کر کے کیے ہوئے قبضہ کو ہٹائے تو یہ قرار پایا کہ وہ حکم امتناعی کی تاش کر سکتا تھا کیونکہ متبادل موثر وادرسی حاصل کرنے کا کوئی دیگر ذریعہ اس کے پاس نہیں تھا۔ مجموعی طور سے خیال کرتے ہوئے معلوم ہوتا ہے کہ اس تجویز نے عدالت کے اختیار پر کوئی اہم پابندی نہیں عاید کی۔

## حکم امتناعی اور منڈامیس (MANDAMUS) کے درمیان توازن

بنیادی طور سے حکم امتناعی کی ماہیت منڈامیس سے بہت ملتی ہے۔ ان دونوں اقسام کے احکام کے ذریعہ عدالت کسی انتظامی مقرر کو کسی قانونی فرض کے انجام دینے کا یا غیر قانونی عمل کو کرنے سے باز رہنے کا حکم دیتی ہے۔ ان دونوں احکام کی صورتوں میں عدالت اپنا مختل اختیار نہیں مستعمل کرتی ہے اگر کوئی متبادل قانونی وادرسی مل سکتی ہو۔ حکم امتناعی کے چند فوائد منڈامیس سے زیادہ ہیں۔ اول۔ حکم امتناعی کی تاش ضلع عدالت میں دائر ہوتی ہے جبکہ منڈامیس کی رٹ ہائی کورٹ میں ہی دائر کی جاسکتی ہے۔ ایک فرد کے لیے حکم امتناعی کی وادرسی زیادہ کم خرچ ثابت ہوتی ہے اور اس کو آسانی ہوتی ہے اگر وہ ہائی کورٹ سے دور کسی مقام پر رہتا ہو۔ دوم۔ جب کہ تاش میں زبانی شہادت دی جاسکتی ہے۔ رٹ کی کارروائی میں ہائی کورٹ نرائی امور پر زبانی شہادت لینے سے گریز کرتا ہے اور شہادت زیادہ تر بیان حلفی کے ذریعہ لی جاتی ہے۔ لہذا حکم امتناعی کی تاش کے ذریعہ عدالتی نظریاتی

1. 377. LAB. 1940. AIR-

2. 377. LAB. 1940. AIR-

3. 1. ASS. 1967. AIR-

کا دائرہ زیادہ وسیع ہو جاتا ہے۔ سویم۔ حکم اتنامی اور سہرمانہ کے مطالبات ایک ہی نائش میں کیے جاسکتے ہیں۔ عدائیتیں ہر جانہ نہیں دلوایتیں جب وہ منڈاس کی رٹ کی سماعت کرتی ہوں۔ ان جملہ فوائد کے باوجود حکم اتنامی کی نائش اتنی موثر اور پسندیدہ نہیں ہے جتنی منڈاس کی درخواست۔ اس کے متعدد وجوہ ہیں۔ اول۔ منڈاس دستور و دادرسی ہے اور کوئی قانونی عدالت کو ایسی دادرسی دینے سے منع نہیں کر سکتا۔ برخلاف اس کے حکم اتنامی قانونی دادرسی ہے اور کوئی قانونی عدالت کو حکم اتنامی کی نائش قبول کرنے سے منع کر سکتا ہے اس موضوع پر آگے ذکر کیا جائے گا۔ حکم اتنامی کے ذریعہ دادرسی پر دیگر پابندی ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ عاید کرتی ہے۔ سویم۔ حکم اتنامی کی نائش رٹ کے بہ نسبت زیادہ تاخیری ہے کیونکہ ضلع عدالتیں نائشات کا فیصلہ کرنے میں بہت زیادہ وقت لیتی ہیں اور اس وجہ سے لوگ رٹ کو حکم اتنامی کی نائش پر ترجیح دیتے ہیں۔

## استقراری عمل

استقراری عمل یا ڈگری سے عدالت کا وہ عمل مراد ہے جب وہ کسی فریق کے حق کا بغیر مزید دادرسی دیے ہوئے استقرار کر دیتی ہے۔ یہ فیصلہ اس عام فیصلہ سے مختلف ہے جس کی تعمیل بذریعہ اجرائے ڈگری کی جاسکتی ہے۔ استقراری فیصلہ مدعا علیہ کے خلاف کوئی سزا وغیرہ نہیں عاید کرتا۔ اس کے تحت یہ نظریہ ہوتا ہے کہ عدالت کے حکم کی تعمیل کرنے کے لیے کسی جبری ضرورت نہیں کیونکہ لوگ اکثر بغیر جبری طور سے مجبور کیے گئے خود قانون کی تعمیل کرتے ہیں۔ یہ نظریہ خاص طور سے سرکاری مقننہ ان پر صادق آتا ہے۔

استقرار کا مقصد ہوتا ہے آئندہ مقدمہ بازی کے احتمال کو ختم کرنا مثلاً جب کوئی شخص ایسے حق کے تحت کسی جائیداد پر قابض ہو جس کے بارے میں کچھ شک ہو تو وہ اپنے حق کو مایا کرنے کے لیے اپنے حق میں استقرار حاصل کر سکتا ہے۔ دوسری مثال یہ ہے کہ جب دو اشخاص کے زین و شومہ کی حیثیتوں کے متعلق نزاع اور بچ کے حلالی ہونے کے متعلق نزاع ہو تو استقرار کے ذریعہ ہی مناسب دادرسی مل سکتی ہے۔ استقراری عمل اس وقت حاس طور سے کارآمد ہوتا ہے جب قانونی نزاع کا وجود ہو مگر عمل بے جانہ کیا ہو جس کی وجہ سے جبری دادرسی کی ضرورت ہو جبکہ دی اسمتھ کہتا ہے ”استقرار کے ذریعہ دشوار اور غیر معین صورت کا قائم رہنا ختم ہو جاتا ہے۔“

یہ بھی یاد رکھنا ضروری ہے کہ عدالتیں صلاح کاری رائے یا مفروضہ مسئلہ پر رائے نہیں دیتیں۔ قبل اس کے کہ عدالتیں استقراری دادرسی دیں کسی واقعی نزاع کا جو لازم ہے اگرچہ کسی شخص کے حق میں مداخلت نہ بھی ہوئی ہو۔

بانی شرعی وکتو بانام ٹھکوری میں مدعی 'شہرہ' نے نالش کی کہ دو سال قبل پیدا ہوا بچہ اس کا نہیں ہے۔ عذر یہ کیا گیا کہ چونکہ مدعی کی جائیداد ہرگز اسے کا کوئی مطالبہ نہیں کیا گیا ہے ایسا استقرار قبل از وقت ہو گا کیونکہ اس سے نابالغ کے مفاد کو مضرت پہنچے گی۔ عدالت نے اس خدشہ کو منظور نہیں کیا کیونکہ زودہ کھلا اعلان کر رہی تھی کہ وہ بچہ مدعی کا ہے۔ عدالت نے کہا کہ اس وقت استقرار نہ کرنے کا نتیجہ یہ ہو گا کہ مدعی کو ایک غیر مبین مدت تک جو ۲۰ یا ۳۰ سال کی ہو سکتی ہے خاموش رہنا پڑے گا اور مطالبہ کرنے والے کو موقع ملے گا کہ وہ اپنی نالش ایسے وقت پر دائر کرے جو مدعی کے لیے بہت ہی ناموافق ہو۔ مزید یہ کہ پیدائش اور ولایت کے معاملہ کو اس وقت طے کر دینا چاہیے جب شہادت و ستیاب ہو سکے۔

۱۸۵۹ء میں ہی ضابطہ دیوانی نے دفعہ ۵ کے ذریعہ تجویز کر دیا تھا کہ کسی نالش پر اس بنا پر اعتراض کیا جائے گا کہ اس میں محض استقراری ڈگری یا حکم کی بغیر تہی دادرسی ملے ہوئے استعدا کی گئی ہے اور دیوانی عدالتوں کے لیے کسی حق کا استقرار کرنا بغیر تہی دادرسی دے دینا جائز ہو گا۔ اس کے بعد استقراری ڈگریوں کے متعلق دادرسی محض ایکٹ ۱۸۷۷ء میں تجاویز کی گئیں اور اسی سال ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۳۴ منسوخ کر دی گئی۔ اب استقراری ڈگری دادرسی محض ایکٹ ۱۹۱۲ء کی دفعہ ۳۲ کے تحت صادر کی جاسکتی ہے۔

دادرسی محض ایکٹ میں ان تجاویز کے علاوہ عدالتوں کا معمول ہے کہ وہ ایسا استقراری احکام صادر کرتی ہیں جن کے ذریعہ کوئی انتظامی مل قاعدہ یا ایکٹ باطل قرار دیا جاتا ہے بلکہ دستور کی دفعات ۳۲ اور ۲۲۶ کے تحت مزید دادرسی ملے ہوئے۔

دادرسی محض ایکٹ ۱۹۱۳ء کی دفعہ ۳۲ تجویز کرتی ہے کہ کسی قانون کی حیثیت کا یا کسی جائیداد میں کسی حق کا مستحق شخص کسی دیگر شخص کے خلاف اس کے حق سے انکار کرنے ہوئے دیوانی نالش دائر کر سکتا ہے اور عدالت اپنے اختیار تہیزی کی بنا پر استقرار کر سکتی ہے کہ

وہ شخص اس طور سے مستحق ہے۔ اور مدعی کو ایسی نالش میں کسی مزید وادری کے مانگنے کی ضرورت نہیں ہے۔ مگر کوئی عدالت ایسا استغفار نہیں کرے گی اگر مدعی نے شخص استغفاری وادری کے علاوہ ایسی مزید وادری نہ مانگی ہو جس کو وہ مانگ سکتا تھا۔

لہذا استغفاری وادری حاصل کرنے کے لیے دو شرائط لازم ہیں:-

- (۱) مدعی کسی قانونی حیثیت یا کسی جائیداد کے متعلق کسی حق کا مستحق ہو۔
  - (۲) مدعی استغفاری وادری کے اضافہ میں کوئی مزید وادری نہ مانگ سکتا ہو اگر وہ کوئی مزید وادری مانگ سکتا ہو تو عدالت صرف استغفاری وادری صادر کرنے سے انکار کر دے گی۔
- اس ایکٹ کی دفعہ ۳۵ کے تحت عدالت کا کیا ہوا استغفار صرف اس نالش کے فریقین یا ان کے تحت ادعا کرنے والے اشخاص پر قابل پابندی ہوتا ہے۔

اس مسئلہ پر کہ آیا وادری شخص ایکٹ کی تجاویز استغفاری وادری کے متعلق جامع ہیں یا اس ایکٹ کے باہر ہر کبھی عدالت استغفاری وادری دے سکتی ہے عدالتوں کے نظریات میں اختلاف ہے۔ چند معاملات میں یہ نظریہ اختیار کیا گیا کہ وہ جامع نہیں ہیں اور ان سے آزادہ کر بھی استغفار کیا جاسکتا ہے۔ مگر چند میں اس کے برخلاف نظریہ اختیار کیا گیا ہے۔

سپریم کورٹ نے رامارنگھواریڈی کے معاملہ میں پہلے نظریہ کو ترجیح دی اس معاملہ میں ایک پجاری نے اس استغفاری نالش دائر کی کہ ایک جائیداد دیوتا کی ہے یہ واضح تھا کہ وہ پجاری اپنے لیے کوئی قانونی حیثیت یا اس جائیداد میں کسی حق کا ادعا نہیں کر رہا تھا۔ لہذا وہ نالش مذکورہ بالا تجاویز کے تحت نہیں آتی تھی۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس ایکٹ کی دفعہ ۳۳ استغفاری وادری کے متعلق جامع نہیں ہے اور وہ پجاری نالش دائر کرنے کا مستحق تھا۔ اس قسم کی نالش دفعہ ۳۳ سے آزاد رہتے ہوئے مضابطہ دیوانی کی عام تجاویز یعنی دفعہ ۹ یا حکم، قاعدہ ۷ کے تحت آتی ہے۔

”قانونی حیثیت“ سے مراد ہے قانون سے تسلیم شدہ حیثیت۔ اس مفہوم میں ”قانونی حیثیت“ کافی وسیع ہے اور اس میں کسی شخص کی حیثیت شامل ہے اور اس کے دائرہ میں

ایسی صورتیں بھی آتی ہیں جہاں کسی ناجائز یا باطل انتظامی عمل کے ذریعہ کسی شخص کے قانونی حق میں مداخلت کی گئی ہو۔ جیسے ووٹ دینے کا حق یا کسی چناؤ میں بحیثیت امیدوار کھڑے ہونے کا حق۔ اسی اس استقرار کے لیے ناٹش دائرگی پاسکتی ہے کہ مدعی کو جبری طور سے سبکوٹش (RETRA) کرنے کا حکم باطل ہے۔ جب آمدنی بورڈ میں ٹھکانے کی کارروائی میں مدعی کو معطل کرنے کے حکم کو برطرفی سے بدل دیا تو اسٹنڈرڈ کی ناٹش دائرگی پاسکتی ہے کہ وہ حکم بنیہ اختیار اور ضابطہ ۱۸۹۳ (۱) کی خلاف ورزی کرتے ہوئے صادر کیا گیا۔

مزید یہ کہ کسی جائیداد کے متعلق حق کا وسیع مفہوم ہے کیونکہ اس کا مطلب یہ نہیں کہ جائیداد میں کوئی حق ہو۔ بلکہ کسی میونسپلٹی کا ٹیکس دہندہ استقرار کی ناٹش کر سکتا ہے کہ میونسپلٹی نے کسی میونسپل آراضی کو قانون کی خلاف ورزی کہتے ہوئے بیع کی۔ یہ اس بنا پر ہے کہ ٹیکس دہندہ کو میونسپل آراضی میں ایک غیر معمولی اور خاص مفاد حاصل ہے۔ اور اس آراضی کے ناجائز یا باطل طور سے فروخت کرنے سے وہ اہم طور سے متاثر ہوتا ہے۔

یہ قرار پایا ہے کہ قانونی حیثیت یا جائیداد کے متعلق حق کے مفہوم میں محض مالی یا معاہداتی تعلقات نہیں آتے۔ ایسی صورت میں قرضہ کی بنا پر یا ہر جائیداد کی ناٹش دشوار ہو سکتی ہے۔ ذکر استقرار کی۔ ایسی استقراری ڈگری جس میں کوئی معین رقم بطور ترقی وادری مائی گئی ہو اور ایسی ناٹش میں جس میں محض یہ وادری مائی گئی ہو استقرار کو دیا جائے کہ ایک رقم مدعی کو واجب الادا ہے فرق ہے۔ پہلی صورت وادری محض ایکٹ کے دائرہ عمل میں آتی ہے مگر دوسری نہیں۔ دفعہ ۳۴ کا شرطیہ فقرہ تجویز کرتا ہے کہ اگر ایک شخص عریضہ وادری مانگ سکتا ہے تو اس کو مانگنا چاہیے۔ اس تجویز کا مقصد ناٹش کی کثرت کو روکنا ہے۔ مزید وادری ایسی ہونی چاہیے جس سے مدعی کے حق کی تکمیل ہو جائے۔ اور دوبارہ اس کو ناٹش کرنے کی ضرورت نہ

۵۵. LAB. 1946. AIR - ۱

32. H. P. 1959. AIR - ۲

610. MAD. 1933. AIR - ۳

352. PUNE. 1961. AIR - ۴

610. MAD. 1933. AIR - ۵

بڑھے۔ یہ مزید وادری ہے نہ کہ دیگر وادری۔ اس کو استقرار کی ماہیت سے پیدا ہونا چاہیے اور وہ ایسی کارروائی میں ہی دی جاسکتی ہو۔ اگر وہ وادری ایک علیحدہ ماہیت کی ہو اور بنا ناشر سے متعلق نہ ہو تو اس کو مانگنے کی ضرورت نہیں۔ وہ وادری اوعا کیے ہوئے یا اوعا کیے ہوئے حق سے متعلقہ اور اس کی نتیجی ہونا چاہیے۔ اگر ایسی نتیجی وادری کسی ناشر میں نہ مانگی گئی ہو تو عدالت اس ناشر کو خارج کر دے گی مگر ایسی صورت میں مدعی کو اپنے عرضی دعوے کو تسلیم کرنے کا موقع دیا جاتا ہے۔ یہ سوال کہ نتیجی وادری مل سکتی ہے یا نہیں ہر معاملہ کے حالات پر منحصر ہوتا ہے۔ اس سوال پر نزع ساختہ قانون کی کثرت ہے مگر عدالتی نظریات اس سوال پر کہ آیا نتیجی وادری مل سکتی ہے یا نہیں فیصلہ ہیں۔

اس اصول کے اطلاق کی یہاں صرف ایک مثال دینا کافی ہے۔ ملازمت سے بے جا طور سے برطرف کیے جانے کے معاملہ میں یہ قرار پایا ہے کہ عرضی دہندہ کو صرف یہی وادری نہیں مانگنا چاہیے کہ برطرفی کے بے جا ہونے کا استقرار کیا جائے۔ بلکہ بحالی بقایا تنخواہ اور جہاں ضروری ہو ہر بارہ کی نتیجی وادری بھی مانگنا چاہیے۔ یہ مزید وادری صرف مدعا علیہ کے ہی خلاف مانگی جاسکتی ہے کسی تیسرے شخص کے خلاف نہیں۔ سپریم کورٹ نے واضح طور سے کہا ہے ”نفاذ و مانع طور سے ظاہر کرتی ہیں کہ اگر مدعا علیہ قابض نہ ہو اور لہذا قبضہ نہ دے سکے تو استقرار کی ناشر میں قبضہ کی وادری مانگنا ضروری نہیں ہے۔“

یہ سوال اٹھایا جاسکتا ہے کہ مدعی نتیجی وادری کی استدعا کیوں نہ کرے گا اگر وہ استقرار سے پیدا ہوتی ہو۔ اس کی ایک وجہ یہ ہے کہ مدعی کو نتیجی وادری کے متعلق یقین نہیں ہوتا ہے۔ دوسری اہم وجہ عدالتی فیس ہے۔ عدالتی فیس ایکٹ کے تحت استقرار مع نتیجی وادری کی ناشر میں وادری کی عرضی ناشر میں تعین کی ہوئی مالیت پر فیس کی مقدار کا شمار کیا جاتا ہے۔

800. Sc. 1961. AIR- ۱۰

113. MAD. 1954. AIR- 29. TRIPIURA- 1960. AIR- 452. PAT. 1962. AIR- ۱۱

359. Sc. 1966. AIR- ۳۵

359. Sc. 1966. AIR- ۳۵



جب کہ محض استقراری نائش میں ایک معمولی سی معین رقم بطور فیس لی جاتی ہے۔ لہذا عدالتی فیس سے بچنے کے لیے مدعی صرف استقراری کی نائش دائر کر دیتا ہے۔

قانونی کمیشن کی رائے میں دفعہ ۳ کو ترک کر دینا چاہیے۔ اس نے کہا:

”یہ شرط دادرسی مختص ایکٹ میں کارروائیوں کی کثرت کو روکنے کے لیے وضع کی گئی تھی۔ اس شرط کا وجہ سے بہت زیادہ نفع ساختہ قانون اس امر کا بہت پیدا ہو گیا

ہے کہ مزید دادرسی کیا ہے اور کیا ایسی دادرسی استقراری نائش اور اس عدالت میں

جس میں وہ دائر کی جائے مانگنا چاہیے۔ متعدد معاملات میں اس نے باعث بے انصافی

ہو جاتی ہے اور اس کا نتیجہ صرف یہ ہے کہ سرکاری آمدنی میں کچھ اضافہ ہو جاتا ہے۔“

استقراری دادرسی کا دینا عدالت کے اختیار تیزی پر مبنی ہے۔ عدالت ایسی دادرسی کو دینے

سے انکار کر سکتی ہے اگر اس کا دینا بیکار ہو یا وہ بے اثر ہو۔ مثلاً اگر دادرسی حکم اتنا ہی کی ہو اور عدالت

اس معاملہ کے حالات کو مد نظر رکھتے ہوئے ایسی دادرسی نہ دے۔ یا جب نائش دائر کیے جانے

کے بعد ایسے حالات پیدا ہو جائیں (جیسے موثر برائشی قانون کا پاس کیا جاتا) جن کی وجہ سے نائش

ہی بیکار ہو جائے۔ استقراری دادرسی کو دینے سے دیگر مناسب وجوہ کی بنا پر بھی انکار کیا

جاسکتا ہے مثلاً جب مناسب تھا دل دادرسی مل سکتی ہو۔

اگرچہ استقراری دادرسی کے بہت سے موافق پہلو ہیں پھر بھی وہ اتنی پسندیدہ نہیں ہے

جتنی کرے۔ اس کے وجوہ یہی ہیں جو حکم اتنامی وجوہ کے متعلق ہیں۔ ان کا ذکر اوپر کیا

جایا ہے۔

ڈی اسمتھ کے کہنے کے مطابق انگلینڈ میں انتظامی قانون کا ایک دلچسپ پہلو یہ پایا گیا

ہے کہ استقراری نائشات بہت زیادہ تعداد میں بطور *CERTIORARI* کارروائی کے متبادل

دائر ہونے لگی ہیں۔ لیکن ان وجوہ سے جن کا اوپر ذکر کیا گیا ہے ہند میں ایسا ہونا ممکن نہیں

معلوم ہوتا ہے۔

## دیوانی نالشات کی ممانعت

### فارمولوں کی اقسام اور دیوانی نالشات کے اخراج کی حد

جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۹ جو دیوانی عدالتوں کو نالشات کی سماعت کرنے اور مناسب دادرسی دینے کا اختیار دیتی ہے خود تجویز کرتی ہے کہ دیوانی عدالتوں کا اختیار سماعت واضح یا ضمنی طور سے خارج کیا جاسکتا ہے۔ اکثر موضوعہ قوانین ان کے تحت کیے ہوئے اشتغالی عمل کو مدافعتی نظر ثانی سے مستثنا کرنے کی کوشش مختلف فارمولوں کو استعمال کر کے کرتے ہیں۔ ان سب کا یہاں ذکر کرنا ممکن نہیں ان میں سے تین خاص فارمولے یہاں بیان کیے جا رہے ہیں۔ اول۔ ایک ایکٹ تجویز کر سکتا ہے کہ اس کے تحت نیک نیتی سے کیے ہوئے یا غلط ہر کیے ہوئے عمل کے متعلق کوئی نالاش نہیں دائر کی جاسکے گی۔ اس تجویز کی زد میں ایکٹ کے تحت کیے ہوئے عمل کے خلاف ہر مانہ یا معاوضہ کی نالشات آتی ہیں مگر دیگر دادرسی کی بابت نالشات نہیں آتیں۔ مثلاً کسی میکس کے متعلق قانون کے تحت ناجائز طور سے وصول کیے گئے میکس کی واپسی کی نالاش کی ممانعت اس تجویز طے نہیں کی گئی ہے۔

دویم۔ کوئی ایکٹ اس کے تحت صادر کیے ہوئے احکام کو قطعی قرار دے سکتا ہے۔ سویم۔ اس تجویز کی بدلی ہوئی شکل تجویز کر سکتی ہے کہ ایکٹ کے تحت صادر کیے ہوئے کسی حکم پر کسی عدالت میں اعتراض نہیں کیا جاسکے گا۔

یہ سوال کہ یہ فارمولے کس مدتی نظر ثانی کو خارج کرتے ہیں دشواری پیدا کرتا ہے۔ اس موضوع پر قانون ابھی تک قائم کیے جانے کے مرحلہ پر ہے اور میں نہیں ہوا ہے۔

عدالتوں کو اس موضوع پر ایک دشوار عمل انجام دینا پڑتا ہے کیونکہ وہ دو باہم مختلف نظریات میں ہم آہنگی پیدا کرنے کی کوشش کرتی ہیں۔ ایک نظریہ یہ ہے کہ قانونی حق رکھنے والے کسی شخص کو اس کا ادا کرنے کا اختیار ہونا چاہیے۔ اور اس کو عدالت سے دادرسی پانے کے حق سے محروم نہیں کر دینا چاہیے۔ دوسرا یہ ہے کہ قانون سازی سے اس منشا کی قدر کرنا چاہیے کہ انتظامیہ کو مقدمہ بازی کی کثرت سے متبرک کر دینا چاہیے اور ابر مستطعم کو اپنے فرائض کی انجام دہی کے لیے

آلا دھچھوڑ دینا چاہیے۔ ان فارمولوں کے دائرہ اثر کی وسعت کی تشریح کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے متحدہ و امور اور حالات پر غور کیا۔ اس نے اس عام اصول کا حتمی طور سے اظہار کیا ہے کہ دیوانی عدالتوں کے اختیار سماعت کے اخراج کے متعلق آسانی سے نتیجہ نہیں نکال لینا چاہیے۔ یہ لازم ہے کہ ایسے اخراج کا حتمی طور سے اظہار کیا گیا ہو یا معنوی طور سے واضح کیا گیا ہو۔ عدالت نے مزید زور دیا کہ عدالتوں کے اختیارات کے اخراج کے سوال پر ہر ایک کی شرائط متعلقہ جماعت کی اسکیم۔ اس کے اغراض اور مقاصد۔ اس ایکٹ کے تحت کیے ہوئے انتظامی عمل سے شکایت کی تلافی کی غرض سے مہیا کیے ہوئے طریقہ کے کافی یا ناقابل ہونے کی روشنی میں غور کرنا چاہیے۔ اس نظریہ کا منقول نتیجہ یہ ہے کہ کوئی ایکٹ عدالتی عمل کو خارج کرنے والا نہیں مقصود ہو سکتا اگر وہ اس کے تحت کیے ہوئے انتظامی عمل سے رنج رسیدہ شخص کی تلافی کے لیے کافی مؤثر طریقہ نہ مہیا کر تا ہو کیونکہ اگر وہ ایسا ایکٹ مقصود نہ ہو تو اس کا مطلب یہ ہوگا کہ قانونی حقوق اور لوگوں کے ساتھ انصاف کرنے سے انکار کر دیا گیا۔ مزید یہ کہ آیا کسی مخصوص صورت میں عدالتی عمل کی ممانعت کر دی گئی ہے یا نہیں ان وجوہ پر بھی مختصر ہے جن کی بنا پر انتظامی عمل پر اعتراض کیا گیا ہو۔

اس موضوع پر بنیادی نظریہ سکریٹری آف انٹیلیٹ بنام اسسٹنٹ کمشنر ہے۔ بحری کسٹم ایکٹ کی دفعہ ۱۸۸ تجویز کرتی تھی کہ اس دفعہ کے تحت اپیل میں صادر کیا ہوا کوئی حکم دفعہ ۱۹۱ سے دیے ہوئے نگرانی کے اختیار کے تابع قطعی ہو گا زیر غور معاملہ میں زیر تحقیق شخص نے کسٹم سے زبردستی کی واپسی کی دیوانی تلاش دائرہ اثر کی اس بنا پر کہ درآمد کیے ہوئے مال پر واجب مشرع سے زیادہ مشرع سے محصول لگا کر رقم وصول کر لی گئی تھی۔ پہلے اس معاملہ کی سماعت اپیل میں دفعہ ۱۸۸ کے تحت کلکٹرنے کی اور اس کے بعد مرکزی حکومت نے دفعہ ۱۹۱ کے تحت ہنگوئی کی سماعت کی۔ زیر غور مسئلہ یہ تھا کہ آیا دفعہ ۱۸۸ کے ہوتے ہوئے دیوانی تلاش دائرہ اثر کی جاسکتی تھی یا نہیں۔ پری وکی کونسل نے فیصلہ دیا کہ ایکٹ سے پیدا ہونے والی ذمہ داریوں کے متعلق دفعہ ۱۸۸ اور ۱۹۱ ایک مبین اور اپنے ہی اندر واضح اپیل کا طریقہ مہیا کرتی ہیں۔ لہذا یہ مقصود کیا جاسکتا ہے کہ جس امر کا

322- Sc- 1964- AIR- 105- Pc- 1940- AIR- ۱

70- Sc- 1969- AIR- 1942- Sc- 1965- AIR- ۲

105- Pc- 1940- AIR- ۳

اخراج کیا گیا ہے وہ دیوانی عدالت میں اس حکم پر اعتراض کرنے کے سوا کوئی دگر امر نہیں ہو سکتا۔ لہذا یہ قرار پایا کہ دیوانی عدالت کا اختیار سماعت اس ایکٹ نے خارج کر دیا تھا۔

اس ماسک کے معاملہ میں ہری دی کونسل نے یہ عام اصول بھی قائم کیا کہ عدالتوں کا اختیار سماعت خارج نہیں ہوگا اگر اس مخصوص ایکٹ کی تجاویز کی تعمیل نہ کی گئی ہو یا قانونی طریقہ عمل نے عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کے بموجب عمل نہ کیا ہو۔ ان دو مستثنیات کے علاوہ ایک اور استثنا سپریم کورٹ نے قائم کی وہ یہ ہے کہ اختیار کی زیادتی کی صورت خارج کرنے والی تجویز کے زمرے میں نہیں آتی۔ ان مستثنیات کو عمل میں لانے میں بہت دشواری اور الجھن پیدا ہو گئی ہے۔ بالوفات سپریم کورٹ نے ان مستثنیات کو بالکل نظر انداز کر دیا ہے۔ مزید یہ کہ یہ مبینہ کہنا کہ قانون کی عدم تعمیل۔ عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کے بموجب نہ عمل کرنا اور اختیار کی زیادتی کیا ہے۔ اس موضوع میں سپریم کورٹ نے والے مسائل کو واضح کرنے کے لیے چند معاملات کا ذکر کیا جا رہا ہے۔

فرما توڑی سٹیج، بیابانہ، آئمر ہارڈش میں عداس مام بکری ٹیکس ایکٹ ۱۹۴۹ء دفعہ ۱۱ الف زیر موثر تھی۔ وہ دفعہ تجویز کرتی تھی کہ کوئی ٹاش یا دیگر کارروائی کسی عدالت میں اس ایکٹ کے تحت کی ہوئی تشخیص کو منسوخ یا اس میں رد و بدل کر دینے کی غرض سے نہیں دائر کی جاسکے گی۔ مجز اس طریقہ کے جس کی واضح تجویز اس ایکٹ میں کی گئی ہے ”زیر تشخیص شخص نے دیوانی عدالت میں ایک رقم کی واپسی کی ٹاش کی اس بنا پر وہ رقم بطور بکری ٹیکس ناجائز طور سے وصول کر لی گئی تھی۔ اس کا عندیہ تھا کہ جب کہ وہ ایکٹ صرف خریداریوں پر ٹیکس عاید کرنے کی تجویز کرتا تھا۔ اس کے معاملہ میں بکریوں پر ٹیکس عاید کر دیا گیا تھا جو نہیں کیا جاسکتا تھا۔ یہ معاملہ قانون کی عدم تعمیل کا تھا اور اگر ماسک کے معاملہ میں ہری دی کونسل کے قائم کیے ہوئے اصول کا اطلاق کیا جاتا تو وہ ٹاش دائر کی جاسکتی تھی مگر سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ وہ ٹاش نہیں دائر کی جاسکتی تھی کیونکہ دفعہ ۱۱ الف واضح اور غیر مبہم طور سے ایسی ٹاشات کی ممانعت کرتی تھی۔ ایک بحث یہ کی گئی کہ کیونکہ مقتدر نے ایکٹ کے تحت اختیار استعمال کرتے ہوئے ناجائز طور سے تشخیص کی تھی لہذا ایکٹ کے تحت وہ تشخیص نہیں منسوخ کی جاسکتی اور ممانعت صرف ایکٹ کے تحت تشخیص کے متعلق اس بحث کو

ہاتھ دے کر دے ہوئے عدالت نے کہا کہ دفعہ ۱۸ اتنی وسیع ہے کہ اس کے دائرہ میں مقتدر کی ایکٹ کی تحت کی ہوئی جملہ ٹیکس آئی ہیں خواہ وہ دست ہوں یا نہ ہوں۔ متبادل دائرہ حاصل کرنے کے لیے ایکٹ نے خود کو شرط پر مقرر کر دیے ہیں اور بجائے تاش دائرہ کرنے کے انہیں طریقوں کو کام میں لانا چاہیے اور انہیں مقتدران کے سامنے حکم پر اعتراض کرنا چاہیے۔ عدالت نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ ماسک کے معاملہ میں پری وی کونسل کا قول بہت وسیع الفاظ میں تھا۔ اس سے یہ نتیجہ نہیں نکالا جاسکتا کہ اگر ایکٹ کے تحت ٹیکس عاید کرنے والے مقتدر نے کوئی فیصلہ کیا ہو تو اس کے جو اہم روایات کی بنا پر اور اس بنا پر کہ ایکٹ کی تجاویز کی تعمیل نہیں کی گئی تاش دائرہ کر کے اعتراض کیا جاسکتا ہے۔ ایکٹ کی تجاویز کی عدم تعمیل کا مطلب ہے اس ایکٹ کی بنیادی تجاویز کی ایسی عدم تعمیل جس کی وجہ سے متعلقہ مقتدر کے سامنے کی ہوئی کارروائی ناجائز اور بغیر فیصلہ کے ہو جائے۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ اگر کسی مقتدر نے عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کی خلاف ورزی کرتے ہوئے عمل کیا ہو تو وہ کارروائی ناجائز اور باطل ہو سکتی ہے اور اس مقتدر کے صادر کیے ہوئے حکم کے حجاز پر ایسا عمل اثر انداز ہو سکتا ہے۔ صرف ایسی ہی صورتوں میں جہاں حکم میں شخص اور کردار ایسی ہو کہ اس کی بنیاد تک پہنچ جائے اور قانون کی نظر میں اس حکم کو ناجائز اور باطل کر دے پری وی کونسل کے قول سے اس مندر کی تائید کی جاسکتی ہے کہ عدالت اپنا اختیار سماعت و حکم اس کے خلاف ایکٹ میں جو بن ہو، استعمال کر سکتی ہے۔

پری وی کونسل کے قائم کیے ہوئے اصول کی طرح یہ اصول بھی عدالت کے اختیار کے متعلق زیادہ محدود دیے والا نہیں ہے کیونکہ الفاظ ”بنیادی تجاویز“ ایکٹ کی تجاویز کی عدم تعمیل کے الفاظ سے زیادہ واضح اور معین نہیں ہیں۔ نہ عدالت نے زیر غور معاملہ میں اس بات پر غور کیا کہ آیا اس میں ایکٹ کی بنیادی تجاویز کی عدم تعمیل کا سوال پیدا ہوتا تھا یا نہیں۔ اس امر سے کہ ٹیکس بکریوں پر لگایا گیا جب کہ ایکٹ کے تحت وہ خریداریوں پر عاید کیا جاسکتا تھا یہ سوال پیدا ہوتا تھا۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ انتظامی مقتدران کی بغیر اختیار کی ہوئی کارروائیوں میں عدالت میں اعتراض کیا جاسکتا ہے۔ مگر عدالت نے غور نہیں کیا کہ آیا اس معاملہ میں لیے ہوئے مندر سے یہ سوال پیدا ہوتا تھا یا نہیں کیونکہ بکریوں پر ٹیکس عاید کرنے سے جب کہ صرف خریداریوں پر ٹیکس عاید کیا جاسکتا تھا ایسی نظر میں اختیار کرنے کا سوال پیدا ہوتا تھا۔ عدالت نے بغیر واقعات کی بیان کرتے ہوئے یہ رائے قائم کرنی کہ صرف غلط فیصلہ کی بنا پر مندر لیا گیا تھا اور ایسا مندر لینے کی ممانعت کر دی۔ عدالت نے کہا کہ

قائم کیے ہوئے اصول کے اس جز کا کردیوانی عدالت کا اختیار خارج نہیں ہوتا اگر کوئی مقتدر عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کی تعمیل نہ کرے یہ مطلب ہے کہ دیوانی تاش دائرہ کرنے کی ممانعت اس وقت نہیں ہوتی جب قدرتی اصول کی خلاف ورزی کی گئی ہو۔

بیسٹ کے معاملہ میں حکومت کے خلاف اس بنا پر دیوانی تاش دائر کرنے کا سوال پیدا ہوا کہ ریاست کے باہر کی ہوئی جبریوں پر ٹیکس عاید کر دیا گیا تھا جو مدراس عام بکری ٹیکس ایکٹ کے تحت عمل کرنے والے مقتدران کے اختیار سے باہر تھا۔ اس وقت اس ایکٹ میں دفعہ ۱۸ الف نہیں تھی بلکہ اس کی جگہ ایک تجویز تھی جو اپیل میں صادر کیے ہوئے احکام کو قطعی قرار دیتی تھی جسٹس دیتل نے اس معاملہ کا فیصلہ کرتے ہوئے کہا کہ بیسٹ کی نظیر کا اطلاق اس معاملہ پر نہیں ہوتا کیونکہ ایکٹ میں دفعہ ۱۸ الف کی طرح کوئی تجویز نہ تھی۔ اور یہ کہ جو کچھ عدالت نے اس معاملہ میں کہا ہے اس کا مطلب یہ ہے کہ ٹرمینل کے فیصلہ کو قطعی قرار دینے کے عدالت کا اختیار ختم نہیں کیا جاسکتا۔ کیونکہ ایکٹ کی بنیادی تجاویز کے حوالہ سے جن کی عدم تعمیل کا روائی کو ناجائز اور غیر اختیار بنا دیتی ہے عدالت کا اختیار حکم کو جانچنے کی بابت قائم رہتا ہے جب تک ایکٹ اور آگے نہ بڑھے اور واضح یا معنوی طور سے عدالت کا اختیار خارج نہ کر دے۔

جج نے یہ بھی کہا کہ ”قطعییت“ جو ایکٹ نے تشخصی حکم کو عطا کی ہے۔ اس ایکٹ کے اغراض کے لیے ہے۔ وہ اس قانون کے خلاف کیے ہوئے کسی عمل کو جائز نہیں بناتی۔ بیرونی جبریوں پر ٹیکس عاید کرنا جس کی دستور کی دفعہ ۲۲۶ سے ممانعت کی گئی ہے ٹیکس عاید کرنے والے مقتدر کے اختیار سے بالکل باہر ہے لہذا دیوانی عدالت کا اختیار قائم رہتا ہے۔

اسی قسم کا مسئلہ کلا مسٹیسٹام بمبئی میں پیدا ہوا۔ ایک زیر تشخص شخص نے بمبئی جبری ٹیکس کے تحت وصول کیے ہوئے جبری ٹیکس کی واپسی کی تاش دائر کی اس بنا پر کہ وہ بیرونی جبری پر عمل کیا گیا تھا جس کی دستور کی دفعہ ۲۲۶ سے ممانعت کی گئی ہے۔ زیر فوراً ایکٹ کی دفعہ ۲۰ تجویز کرتی تھی کہ اس ایکٹ کے تحت کی ہوئی کسی تشخص یا صادر کیے ہوئے کسی حکم کے خلاف کسی دیوانی عدالت میں اعتراض نہیں کیا جاسکے گا۔ مندرجہ کرنے والا فارمولہ ہسپا کے معاملہ میں فارمولے سے متشاپہ تھا۔

کے فارمولے سے مختلف جیف جسٹس گنجیدہ رکھ کر نے جنھوں نے کہ بپا کے معاملہ میں رائے طاہر کی تھی اس معاملہ میں بھی اپنی پہلی رائے کی تائید کرتے ہوئے فیصلہ دیا۔ انھوں نے کہا کہ دفعہ ۲۰ ایسی ہاش کی ممانعت کرتی ہے اور یہ کہ دفعہ ۲۰ اتنی وسیع ہے کہ ہر غلط حکم کا عدالتی کارروائی کے خلاف تحفظ ہے اور یہ کہ ایکٹ خود واپسی ٹیکس کے لیے متبادل دوسری حاصل کرنے کا طریقہ تجویز کرتی ہے لہذا دفعہ ۲۰ کی یہ تعبیر کی جاسکتی ہے کہ وہ دیوانی عدالت کے اختیار کو خارج کرتی ہے۔ اگر کوئی ایسی مشینری ایکٹ نے نہ مہیا کی ہو تو شاید اس کی یہ تہ تک تعبیر کی جاتی کہ وہ عدالت کے اختیار کو مکمل طور سے خارج نہیں کرتی ہے۔ یہ بحث کی گئی کہ تعبیر اختیار کے کی ہوئی تشخیص کا تحفظ دفعہ ۲۰ سے نہیں ہونا چاہیے مگر جج کی رائے میں بیرونی بکری پرنٹیکس عاید کرنا اختیار کے متعلق کوئی سوال نہیں پیدا کرتا۔ ایکٹ متعلقہ مقتدر کو اختیار دیتا ہے کہ وہ طے کرے کہ آیا کوئی بکری ایکٹ کے تحت قابل ٹیکس ہے یا نہیں۔ اس معاملہ پر فیصلہ غلط ہو سکتا ہے لیکن اس سے اختیار کا سوال نہیں پیدا ہوتا۔ کسی معاملہ کی ماہیت کے بارے میں فیصلہ دینے پر ہی ٹیکس کا عاید کیا جاتا ہے اور یہی امر بکری ٹیکس مقتدر کو ٹیکس عاید کرنے کا اختیار دیتا ہے۔ اس فیصلہ کرنے کا اختیار متعلقہ مقتدر کو ہے۔ عدالت نے لہذا یہ تسلیم کرنے سے انکار کر دیا کہ دفعہ ۲۰ کے اغراض کے لیے کسی معاملہ کی ماہیت پر غلط فیصلہ دینا بغیر اختیار کے کی ہوئی تشخیص ہے اور لہذا وہ دفعہ ۲۰ کی زد سے باہر ہے۔

بکری ٹیکس کے گشتہ نام بیورو میں اسی قسم کے سوال کی بابت یہ فیصلہ دیا گیا کہ وہ اختیار کا سوال ہے۔ کلاس کے معاملہ میں اس معاملہ کے فیصلہ کا اطلاق نہیں کیا گیا یہ کہتے ہوئے کہ وہ اس معاملہ میں اس کا دائرہ دیوانی عدالت کے اختیار سے وسیع ہوتا ہے۔ بپا کے معاملہ میں واضح طور سے قرار دیا گیا کہ بیرونی بکری پرنٹیکس عاید کرنا اختیار کا سوال پیدا کرتا ہے۔ اس معاملہ کو اب نظر انداز کر دیا گیا یہ کہ کر کہ اس میں زیر غور خارج کرنے والا فارمولہ دفعہ ۲۰ سے مختلف تھا۔

کیے اراکین راماسوامی میں بھی یہ سوال تھا کہ آیا غلط طور سے وصول کیے ہوئے ٹیکس کی واپسی کے لیے ہاش دائر کی جاسکتی تھی یا نہیں۔ اس زیر غور ایکٹ میں بپا کے معاملہ کی طرح کوئی تجویز

دستی بلکہ ہسپا کے معاملہ کی طرح اپنی مختدر کے حکام قطعی قرار دیے گئے تھے۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ مصنوعی طور سے دیوانی عدالت کا اختیار خارج ہو گیا۔ وہ ایک مکمل مجموعہ تھا جو ٹیکس کے عائد کرنے، تشخیص کرنے، وصول کرنے اور واپس کرنے کے متعلق تہا وزیر کو دیتا تھا۔ اور ذمہ داری کا تعین ایکٹ کے تحت ہی کیا جاسکتا تھا۔ ہسپا کے معاملہ پر کلاٹس کے معاملہ کی روشنی میں رائے دیتے ہوئے عدالت نے کہا کہ ہسپا کے معاملہ میں ٹیکس عائد کرنے والے مختدر کا عمل اختیاری اختیار کے اندر تھا جتنا کہ کلاٹس کے معاملہ میں تھا۔ لہذا اگر یہ تسلیم کر لیا جائے کہ دیوانی عدالت کا اختیار ایکٹ کی واضح تجویز یا اس کے لازمی مصنوعی منشا کے تحت خارج ہو سکتا ہے تو یہ خیال کیا جاسکتا ہے کہ ہسپا کا معاملہ غلط طور سے فیصلہ کیا گیا۔ زیر غور ایکٹ کی تہا وزیر پر غور کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ ٹیکس عائد کرنے والے مختدر نے کسی ممانعت کی خلاف ورزی نہیں کی۔ عدالت نے اس کے معاملہ میں بری وی کو نسل کے قائم کیے ہوئے اصول کو بغیر اس کو ہسپا کے معاملہ میں دے چکے ہوئے فیصلہ کی روشنی میں دیکھتے ہوئے دہرایا۔

نراسیم ہالوہیم ہند میں بحری کسٹم ایکٹ کی دفعہ ۱۸۸ میں اختیار خارج کرنے والا فقرہ زیر غور تھا۔ سوال یہ تھا کہ آیا ایک سامان کسٹم محصول سے مستثنا تھا یا اس پر ٹرین ایکٹ کے اندراج ۴۴ کے تحت ٹیکس عائد کیا جاسکتا تھا۔ کسٹم کے معاملہ میں بری وی کو نسل کے فیصلہ پر استدلال کرتے ہوئے عدالت نے فیصلہ دیا کہ دیوانی عدالت نے فیصلہ دیا کہ دیوانی عدالت کا اختیار دفعہ ۱۸۸ کے ذریعہ خارج ہو گیا۔

اس فیصلہ اور مارکس کے معاملہ میں بری وی کو نسل کے فیصلہ کے خلاف سپریم کورٹ نے ایک فیصلہ ہند بیام ہاراجند گپتا کے معاملہ میں دیا جس میں بھی بحری کسٹم ایکٹ کی دفعہ ۱۸۸ زیر غور تھی۔ اس معاملہ میں کسٹم مختدران نے مل اس غلط فہمی میں ضبط کر لیا تھا کہ وہ درآمد (قابل) حکم ۱۹۵۵ کے اس اندراج کے تحت آتا تھا جس کے متعلق درآمد کرنے والے شخص کے پاس لائسنس نہ تھا۔ کسٹم مختدر نے درآمد کرنے والے کو قبضی کے بجائے تاوان ادا کرنے کا انتخاب کرنے کی ہدایت دے دی۔ اس معاملہ میں عدالت نے فیصلہ دیا کہ وہ معاملہ ایکٹ کی تہا وزیر کی عدم تعمیل کا اور اختیار



سے تہا و ذکر کرنے کا تھا۔

مغربی بنگال بنام انڈین آئرن اور اسٹیل کمپنی میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ جب بنگال سیس ایکٹ ۱۸۸۰ کے تحت ٹیکس عاید کرنے کے متعلق خاص منافع کو حسب لگا کر معین کرنے کی بابت نزاع ہو تو خارج کرنے والا مقتدر عدالت کے اختیار کو خارج کر دے گا کیونکہ خاص منافع کے تحیز لگانے کا عمل معینہ مقتدر کا ہے اور وہ ایسا عمل اپنے اختیار کے تحت کر سکتا ہے بجز اس صورت کے جب وہ ایکٹ کی تہا ویز کی خلاف ورزی کرتے ہوئے ایسا عمل کرے۔ تحیز لگانے میں غلطی ایکٹ سے مقررہ طریقہ کار کو اختیار کر کے درست کر دائی جاسکتی ہے۔ غیر متعلقہ امور پر اہم شہادت پڑتی فیصلہ سے عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں کی خلاف ورزی قرار دی گئی ہے اور ایسے فیصلہ کے خلاف ناشر دائر کرنے کو خارج کرنے والے مقتدر سے ممانعت نہیں ہوتی۔

آسام کی حکومت نے اقل ترین اجرت ایکٹ ۱۹۴۸ کے تحت چائے کے باغات میں کام کرنے

والے اہلیوں کے لیے اقل ترین اجرت مقرر کر دی۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۲۰ کے تحت اقل ترین اجرت سے بھی کم اجرت کی ادائیگی کے متعلق پیدا ہونے والے مطالبات کو حکومت کے تقرر کیے ہوئے مقتدر کو متعلقہ شخص کو سنبھالنے کا موقع دینے کے بعد طے کرنا تھا۔ اور اس مقتدر کا حکم اس دفعہ کے تحت قطعی قرار دیا گیا اس ایکٹ کی دفعہ ۲۴ تجویز کرتی تھی کہ کوئی عدالت اقل ترین اجرت کو وصول کرنے کی ناشر کو قبول نہ کرے گی۔ چند چائے کے باغات اجران کو اقل ترین اجرت نہیں ادا کی گئی لہذا اس مقتدر نے اس کو ادا کرنے کی ان باغات کے مالکوں کو نوٹس دے دی۔ اس مقتدر نے حکم صادر کرنے کے قبل کوئی تحقیقات نہیں کی نہ کوئی شہادت لی عجزان کے میٹروں سے ایک قلیل عرصہ کے لیے ملاقات کی تھی۔ آجروں نے اس استقرار کی ناشر کی کہ اس مقتدر کا حکم ناجائز باطل اور بغیر اختیار کے تھا۔ پھر جان ٹی کپنی بنام ڈپٹی کمشنر میں اس عذر کو نامعلوم کر دیا کہ ایسی ناشر کی ممانعت کی تھی۔ اس مقتدر نے ہمائے فریقوں کی سماعت کیے ہوئے اس معاملہ کو بہت لاپرواہی سے پیشاباہس کو سماعت نہیں کہا جاسکتا تھا۔ ایکٹ میں اس مقتدر کے حکم کے خلاف اپیل کی

۱. AIR - 1970 - Sc - 1290

۲. AIR - 1971 - Sc - 71

۳. AIR - 1968 - Sc - 271

کوئی تجویز نہ تھی حالانکہ وہ مقتدر تاوان بھی مایہ کر سکتا تھا۔ عدالت نے یہ باور کرنا ناممکن خیال کیا کہ جس حکم کو قطعی کہا گیا ہے اس کے متعلق عدالت کا اختیار خارج کر دیا گیا۔ دفعہ ۲۰ صرف یہ ظاہر کرتی ہے کہ اس مقتدر کے اختیار تمیزی کے خلاف اس ایکٹ کے تحت اعتراض نہیں کیا جاسکتا ہے اور وہ عدالت کے اختیار کو خارج نہیں کرتی جب سوال اس ایکٹ کا کام گران کے ایک طبقہ پر اطلاق کرنے کا ہو۔ لہذا اس نائش کی معنوی طور سے مانعت نہیں کی گئی۔ دفعہ ۲۳ کے تحت اجرت کو وصول کرنے کے لیے نائش کی مانعت کرنے میں اس تجویز کا منشا یہ تھا کہ غریب اجرت یا اجرت کو وصول کرنے کے لیے نائش دائر کرنے پر مجبور نہ ہو جائیں اور یہ کہ وہ ایکٹ کی تجویز کے تحت آسانی سے اجرت وصول کر سکیں۔ لہذا یہ قرار دیا گیا کہ وہ نائش دائر کی جاسکتی تھی۔ اس معاملہ میں تین صورتیں ایسی تھیں جن سے نتیجہ نکالا جاسکتا تھا کہ عدالت کے اختیار کا اخراج نہیں ہوا۔ وہ یہ ہیں: مقتدر نے سماعت نہیں کی۔ ایکٹ میں اپیل یا نظر ثانی کی بابت کسی تجویز نہ ہونا۔ اور اختیار سے تجاوز کیا جانا۔

انسٹیٹنگ لیڈ بنام بدیسی معاوضہ کمیشن میں اس مسئلہ کی بابت کیا خارج کرنے والے فقرہ کے دائرہ اثر میں باطل افعال آتے ہیں یا نہیں ہاؤس آف لارڈس کے قول کا ذکر کرنا سب ہو گا۔ اس میں بدیسی معاوضہ ایکٹ ۱۹۵۰ زیر غور تھا جس کے تحت انگلینڈ کی حکومت کو برٹش کی بیرونی بامیداد کو ضبط یا بر باد کرنے کے متعلق بدیسی حکومت کی ادا کی ہوئی معاوضہ کی رقم کے بارے میں مطالبات کو فیصلہ کرنے کی غرض سے ایک ٹریبونل کی تشکیل دی گئی تھی۔ اس ایکٹ کی دفعہ ۴ تجویز کرتی تھی کہ ”کمیشن کو دی ہوئی کسی درخواست پر اس کے فیصلہ کے خلاف کسی عدالت میں اعتراض نہ کیا جائے گا“ متفقہ رائے سے فیصلہ دیا گیا کہ وہ فقرہ اختیار سے تجاوز کرنے والے افعال کے لیے کوئی تحفظ نہیں مہیا کرتا اور ان معاملات کے متعلق عدالت کا اختیار خارج نہیں ہوتا۔ اس اخراج کی وجہ سے صرف اختیار کے اندر کی ہوئی غلطی عدالت کے اختیار سماعت سے باہر ہے۔ واقعات کے بارے میں تین ججوں کی رائے میں کمیشن کی کی ہوئی غلطی اختیار کی غلطی تھی۔ اور دو ججوں کی رائے میں وہ غلطی اختیار کے اندر رہ کر ہی کی گئی تھی۔ اس معاملہ پر وٹیکر رائے ہے کہ: اختیار کے متعلق غلطی کے تصور کو وسیع کرنا ایک خاص طریقہ ہے جس کو استعمال کر کے عدالتوں نے قانونی مقتدران اور ٹریبونلوں پر اپنے قابو کو وسعت دی ہے۔

مثال کے طور پر یہ فیصلہ دے کر غلط نیت سے یا غیر معمولی طور سے یا قدرتی انصاف کی خلاف ورزی کرتے ہوئے کیا ہوا عمل متجاوز اختیار اور باطل ہے۔ مزید یہ کہ یہ سوال کہ آیا کوئی غلطی متجاوز اختیار ہے یا اختیار کے اندر ہی رہ کر کی گئی ہے۔ اختیار دینے والے ایکٹ کی تجاوز پر غور کر کے ہی مل چسکتا ہے مگر وہ تجاوز کچھ زیادہ رہ نہائی نہیں کرتیں۔ اصل سوال یہ ہے کہ اس معاملہ میں عدالتیں کتنی ذمہ داری دینے کو تیار ہیں اور جب جیسا کہ اسمیکلک کے معاملہ میں ہوا کہ ایک کثیر رقم کا مطالبہ منظور کر دیا گیا تو عدالت مداخلت کرنے کی طرف راغب ہو جاتی ہے۔ اخیر میں یہ کہا جاسکتا ہے کہ فیصلہ اپنے نظریات کی بنا پر دیا جاتا ہے کوئی فیصلہ کن بحث اس موضوع پر نہیں ہو سکتی ہے۔ یہ تحریک کی جارہی ہے کہ ہند میں بھی ایسے خارج کرنے والے فقرہ سے متجاوز اختیار فیصلوں کا تحفظ نہیں کرنا چاہیے جب تک کہ وہ فقرہ متجاوز اختیار کی غلطیوں اور اختیار کے اندر غلطیوں کا بھی واضح طور سے تحفظ نہ کرے۔ یہ ضرور ہے کہ ایک قسم کی غلطی کا دوسری قسم کی غلطی سے فرق معلوم کرنا مشکل ہے لیکن اس سے عدالتوں کو نالاش کے ذریعہ مناسب معاملات میں مداخلت کرنے کی گنجائش ہو جائے گی۔

کبھی ایسا ہوتا ہے کہ ایکٹ نہ صرف "ایکٹ کے تحت کیے ہوئے عمل" کا تحفظ کرتا ہے بلکہ ان افعال کا بھی تحفظ کرتا ہے جو ایکٹ کے تحت کیے ہوئے کچے یا ظاہر کیے جائیں؟ کس حد تک متجاوز اختیار افعال اس دوسرے فقرہ کے تحت آتے ہیں؟ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا ہے کہ وہ معاملات اس فقرہ کے تحت نہیں آتے جہاں ایکٹ سے دیے ہوئے اختیار کا شائبہ بھی نہ ہو۔ اس سلسلہ میں چند باتیں غور طلب ہیں۔ پہلی بات توجہ کے قابل یہ ہے کہ اگرچہ عدالتوں نے ہادی نظریں ان دونوں فارمولوں یعنی انتظامی عمل کے قطعی ہونے اور عدالت کے اختیار کو واضح طور سے خارج کیے جانے کے درمیان فرق پیدا کرنے کی کوشش کی ہے مگر ان دونوں اسلوب بیان سے کوئی بین معیار نہیں ظاہر ہوتا۔ عدالت کا یہ کہنا کہ یہ دونوں فارمولے ایک دوسرے سے مختلف ہیں سمیٹا اور ہسپا کے معاملات کے درمیان اور پھر کلامس اور ہسپا کے معاملات کے درمیان امتیاز کرنے کا ایک عدالتی طریقہ ہے۔ مزید یہ کہ کم سے کم اس موضوع کے ایک پہلو کے متعلق متعدد معاملات میں مجوں کے درمیان کوئی اختلاف رائے نہیں ہے۔ وہ یہ ہے کہ اگر ایکٹ نے کافی تبادلہ دوسری حاصل کرنے کا طریقہ تجویز کر دیا ہو تو انتظامیہ کے کسی غلط فیصلہ پر یہ امتیاز باطل اور متجاوز اختیار فیصلہ کے اعتراض نہیں کیا جاسکتا

اگر عدالت کے اختیار کو خارج کرنے کی واضح تجویز کر دی گئی ہو یا انتظامی مقتدر کے عمل کو قطعی قرار دے دیا گیا ہو۔ لیکن اگر کوئی متبادل دائرہ سی کا طریقہ نہ تجویز کیا گیا ہو تو نتیجہ آسانی سے نہیں نکالا جاسکتا کہ عدالت کا اختیار خارج ہو گیا۔

جہاں انتظامی عمل باطل ہو یا اختیار سے تجاوز کر کے کیا گیا ہو وہاں عدالتی نظریہ غیر معین ہے۔ کلاسکس کے معاملہ میں معلوم ہوتا ہے کہ عدالت برابر فرض کرتی رہی کہ اختیار کے سوال پر ٹاش دائر ہو سکتی ہے کیونکہ اگر ایسا نہ ہوتا تو عدالت اس امر پر زور نہ دیتی کہ اس معاملہ میں پیدا ہونے والا سوال ”اختیار“ کا نہ تھا بلکہ ”غلطی“ کا تھا۔

اما سوامی کا معاملہ یہ نظریہ ظاہر کرتا ہے کہ قطعی کرنے والے فقرہ سے عدالت کا اختیار مکمل طور سے اور جملہ اعراض کے لیے خارج ہو گیا۔ باطل افعال کے سوال کے بارے میں مجھد بجا کے معاملہ میں عدالت نے صرف یہی سمجھنا کافی خیال کیا کہ ”عدالت کا اختیار کم سے کم انتظامی مقتدر کے اس عمل کے بارے میں خارج نہ ہو گا جو بالکل اختیار کے باہر ہو اور جو اختیار کے استعمال میں کوئی غلطی نہ ہو۔ اس سے یہ نتیجہ نکل سکتا ہے کہ اگر عدالت کا اختیار واضح طور سے خارج کر دیا گیا ہو تو اس فقرہ کے دائرہ اثر میں باطل افعال بھی آسکتے ہیں۔ بسیمیا کے معاملہ میں اس موضوع میں ابہام ہے۔ ابتدا میں عدالت نے کہا کہ الفاظ ”ایکٹ کے تحت کی ہوئی کوئی شخصیں“ اتنے وسیع ہیں کہ ان کے مفہوم میں ایکٹ کے تحت متعلقہ مقتدر کی کہی ہوئی جملہ شخصیات آجاتی ہیں مگر اس کی تشریح نہیں کی کہ آیا اس سے عدالت کا مطلب ان غلط فیصلوں سے تھا جو اختیار کے اندر رہ کر کیے جائیں یا ان غلط فیصلوں سے بھی تھا جو اختیار کے ہی بارے میں کیے جائیں۔ عدالت نے مزید کہا کہ ایکٹ کی بنیادی تبادلی کی ایسی عدم تعمیل کی صورت میں جو متعلقہ مقتدر کے سامنے کی ہوئی تمام کارروائی کو باہر تبادلی غیر اختیار بنا دے وہ خارج کرنے والا فقرہ ٹوٹ نہیں ہو سکتا مگر عدالت نے اس بات کی جانچ نہیں کی کہ آیا اس معاملہ میں یہ ہونے والا سوال قانون کے متعلق غلطی یا اختیار کے بارے میں غلطی کا تھا۔ مجموعی طور سے کہا جاسکتا ہے کہ یہ کیسی کھلم کھلا اور سچ جان کے معاملہ سے ظاہر ہوتا ہے۔ اب دو حمان اس طرف سے کہ اختیار سے تجاوز کرنے کے معاملہ میں عدالت کا اختیار خارج نہیں ہوتا۔

اس بات پر بھی الجھن ہے کہ اختیار کی غلطی (اختیار سے تجاوز کرنا) کیا ہے اور اختیار کے اندر غلطی کیا ہے۔

اور پڑ کر کہے ہوئے تمام ایسے معاملات میں جن میں یہ قرار پایا ہے کہ تالش نہیں دائر کی جا سکتی کسی قسم کا خارج کرنے والا فقرہ تھا اور اس کے ساتھ ایکٹ میں نظر ثانی ہو گئی۔ پہلی دفعہ کی تجاویز کی گئی تھیں۔ اگر ایسی تجاویز نہ ہوں تو خارج کرنے والے فقرہ کا اثر بہت کم ہو جاتا ہے۔ لیکن کیا اس قسم کی اپیل دفعہ کی تجاویز بغیر خارج کرنے والے فقرہ کے عدالت کو یہ فیصلہ دینے پر راجح کر سکتی ہیں کہ ایکٹ کے تحت تالش نہیں دائر کر سکتی۔ اس معاملہ پر کوئی معینہ رائے ظاہر کرنا دشوار ہے۔ اصولاً ایسا ہو سکتا ہے کیونکہ یہ اکثر قریب مدعا گیا ہے کہ جب ایکٹ کوئی ذمہ داری قائم کرے اور اس سے پیدا ہونے والے واقعاتی اور قانونی سوالات کو طویل کرنے کی غرض سے ایکٹ میں کوئی طریقہ مقرر کر دیا جائے تو لازماً معنوی طور سے اس معاملہ کے متعلق تالش نہیں دائر ہو سکتی۔ ریلیہ (RILEY) کے معاملہ میں پری وی کونسل اس مدعیہ گئی کہ اس نے شک ظاہر کیا کہ آیا خارج کرنے والے فقرہ کی ضرورت ہے جب ایکٹ میں آمدنی ٹیکس ایکٹ ۱۹۲۲ کی دفعہ ۶ کی طرح زیر تشخیص شخص کو دائر سبب دینے کے لیے کافی طرز طریقہ تجویز کر دے گئے ہوں۔ ان بیانات کے باوجود سپریم کورٹ نے ابھی تک کسی معاملہ میں یہ فیصلہ نہیں دیا کہ محض اس سولہوی کے طریقہ کی بنا پر اور بغیر خارج کرنے والے فقرہ کے عدالت کا اختیار خارج ہو سکتا ہے۔ اس میں شک ہے کہ عدالتیں ایسا نظریہ اختیار کریں گی کیونکہ وہ خارج کرنے والے فقرہ کو اچھی نظر سے نہیں دیکھتی ہیں۔

## خارج کرنیوالے فقرے اور قوانین کا خلاف دستور ہونا

اس اصول کے قائم ہونے میں کچھ عرصہ لگا ہے کہ خارج کرنے والا فقرہ کسی ایکٹ کے جواز پر اعتراض کرنے کے متعلق عدالت کے اختیار کو خارج نہیں کرتا۔ اس موضوع پر ارتقا کی شروعات ایک پرانے معاوضہ ریلیہ انویسٹمنٹ بینک گورنرز جنرل ان کونسل سے ہوئی۔ زیر تشخیص شخص سے وصول کیے ہوئے آمدنی ٹیکس کی واپسی کی تالش کی گئی واپسی کا مطالبہ اس بنا پر کیا گیا تھا کہ ٹیکس ناجائز طور سے وصول کیا گیا تھا کیونکہ ایکٹ کی جس تجویز کے تحت وہ وصول کیا تھا وہ باطل تھی کیونکہ قانون سازی کے اختیار سے تجاوز کر گئی تھی۔ آمدنی ٹیکس کی دفعہ ۶۷ تجویز کرتی تھی کہ اس ایکٹ کے تحت کی ہوئی کسی تشخیص کو منسوخ کروانے یا اس میں ردوبدل کروانے کے لیے کوئی

ناش دہانی عدالت میں نہیں دائر کی جائے گی۔ سوال یہ تھا کہ آیا اس تجویز کے تحت زیر غور ناش نہیں دائر کی جاسکتی۔ مدعی نے بحث کی کہ باطل ایکٹ کے تحت کی ہوئی تشخیص ایکٹ کے تحت کی ہوئی نہیں منظور ہو سکتی۔ اس بحث کو نامعلوم کرتے ہوئے پری وی کونسل نے کہا کہ وہ ناش نہیں دائر کی جاسکتی تھی۔ اس نظریہ کی تائید میں عدالت نے دو خاص وجوہ ظاہر کیے۔ اول۔ قانونی تجویز پر باطل ہونے کی بنا پر اعتراض کرنے کا خود ایکٹ نے مؤثر طریقہ مقرر کر دیا ہے۔ دوم۔ اس صورت میں جب کسی باطل قانون پر عمل درآمد کرتے ہوئے تشخیص کی گئی ہو اور اس صورت میں جب کسی باطل تجویز کی غلط تعبیر کی بنا پر تشخیص کی گئی ہو کوئی امتیاز نہیں کیا جاسکتا۔ لہذا پری وی کونسل نے فیصلہ دیا کہ ٹیکس عاید کرنے والی تجویز کے دستوری جواز پر بھی ایکٹ میں دیے ہوئے طریقہ کار کو اختیار کر کے ہی اعتراض کیا جاسکتا تھا۔ ناش کے ذریعہ نہیں۔

بھارت کلا بھندار کے معاملہ میں ایک میونسپلٹی نے دستور کی دفعہ ۲۷۶ کی خلاف ورزی کرتے ہوئے ٹیکس کی شرح میں ایک اظہار نامہ کے ذریعہ اضافہ کر دیا۔ زائد ٹیکس ادا کرنے والے ٹیکس دہندہ نے اس کی واپسی کی ناش کی۔ مدعی کے راستہ میں پہلی رکاؤٹ ایکٹ کے مطلوبہ بات کی عدم تعمیل تھی۔ ایکٹ تجویز کرتا تھا کہ میونسپل کمیٹی کے خلاف کوئی ناش بغیر دو ماہ کی نوٹس دیے اور بنائے ناش کے چھ ماہ کے بعد نہیں دائر کی جاسکتی۔ سپریم کورٹ نے ۳ بر خلاف ۲ کی اکثریت رائے سے فیصلہ دیا کہ اس تجویز کا اطلاق اسی صورت میں ہوتا ہے جب کمیٹی اپنے اختیار کے تحت عمل کرے یا اس کے تحت عمل کرنا ظاہر کرے۔ جب اس کمیٹی نے دستور سے معین کی ہوئی مدت سے زیادہ ٹیکس عاید کیا تو اس کا عمل حق بہ جانب نہ تھا اور اس کے لیے اختیار کا شاہدہ تک نہ تھا لہذا اس تجویز کی عدم تعمیل ناش دائر کرنے کے لیے کوئی روک نہ تھی۔ اگر کوئی عمل غلط اور غیر معقول ہو یا اس کی بالکل نیند نہ کی جاسکے تو ایسی صورت اس فقرہ کے منہم میں نہیں آتی اور ایکٹ سے عاید کی ہوئی پابندی سے آزاد ہو کر ناش دائر کی جاسکتی ہے۔

پونا میونسپلٹی کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اگر ایکٹ نے کسی بات کی ممانعت کر دی ہو تو یہ نہیں ادا کیا جاسکتا کہ کوئی عمل اس کے تحت یا اس ایکٹ پر عمل درآمد کرتے ہوئے

کیا گیا۔ زیرِ غور معاملہ میں میونسپلٹی کے اختیار سے بائریکس کا ایکٹ کے تحت وصول کیا جاتا تھا ہر کیا جاتا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ واپسی کی نالاش میں کوئی ردک نہ تھی۔

بھارت کلابھنڈار کے معاملہ میں زیرِ غور ایکٹ میں ایک تجویز تھی جس کے تحت جیکس کے تہیہ، تشغیص۔ عاید کیے جانے یا کسی شخص کی جیکس ادا کرنے یا تشغیص کیے جانے کی ذمہ داری کے خلاف کسی مقتدر کے سامنے کوئی اعتراض نہ کیا جائے گا نیز اس طریقہ سے جس کو ایکٹ نے مقرر کیا ہے۔ یہ قرار پایا کہ یہ تجویز واضح طور سے عدالت کے اختیار کو خارج نہیں کرتی۔ مزید یہ کہ اس تجویز میں واپسی جیکس کا کوئی ذکر نہیں تھا لہذا اس کے بارے میں فیصلہ طعی نہیں کیا گیا تھا۔ علاوہ اس کے مذکورہ پیرے میں مندرجہ دو شرائط کے تابع ایکٹ کے نشا کے بموجب نالاش دائر کیا جاسکتی تھی۔ ریلیہ کے معاملہ میں دیا ہوا فیصلہ قابلِ اطلاق نہیں خیال کیا گیا کیونکہ واپسی کے لیے اس زیرِ غور ایکٹ میں کوئی طریقہ مقرر نہیں کیا گیا تھا اور اگر کوئی طریقہ تھا بھی تو وہ ناکافی تھا۔

رلیہ (RELEIGH) کے معاملہ پر اعلیٰ رائے کہتے ہوئے عدالت نے کہا کہ جب کوئی مقتدر بغیر اختیار کے (دستور سے عاید کی ہوئی مد سے تجاوز کرتے ہوئے) کوئی عمل کرے تو یہ نہیں کہا جاسکتا کہ اس نے "ایکٹ کے تحت عمل" کیا۔ مزید یہ کہ الفاظ "ایکٹ کے تحت" کی بہت وسیع تعبیر کا یہ شدید نتیجہ ملے گا کہ قانون ساز یہ کہ جس کا خود وجود دستور پر منحصر ہے یہ نشا منسوب کیا جائے کہ خلاف دستور اصلی کا تحفظ کرنے کی غرض سے ان پر اعتراض کرنے کو ایکٹ سے تجویز کیے ہوئے طریقہ تک محدود کر دے اور ضابطہ دیوانی کے تحت عام دادرسی حاصل کرنے کی اجازت نہ دے۔ یعنی اس مشینری پر محدود کر دے جو اس قدر مؤثر نہیں ہے جس قدر عام قانون کی تجویز ہیں۔ اس تعبیر کی وجہ سے اس تجویز کے دستوری جواز پر غور کرنا ضروری ہو جائے گا جس میں یہ اصطلاح ایکٹ کے تحت استعمال کی گئی ہو۔ ریلیہ (RELEIGH) کے معاملہ میں معلوم ہوتا ہے کہ اس پہلو پر غور نہیں کیا گیا۔

کلاس کے معاملہ میں بھی ایک انتظامی عمل کے دستوری جواز کا سوال تھا۔ اس معاملہ اور بھارت کلابھنڈار کے معاملہ میں امتیازی پہلو یہ تھا کہ بھارت کلابھنڈار میں تعویضی قانونی (مبادلہ) خلاف دستور تھا جب کہ کلاس کے معاملہ میں ایک انتظامی عمل کے دستوری جواز کا سوال تھا۔

رلیہ کے معاملہ کو اخیر میں سپریم کورٹ نے وکٹار من کمپنی بٹام ہیرا اس میں مسترد کیا

مداس عام بجری ٹیکس ایکٹ ۱۹۳۹ کی تجدید کے تحت بکری ٹیکس عاید کیا گیا تھا لیکن ان تھانوں کو سپریم کورٹ نے بعد کو خلاف دستور قرار دیا لہذا ادا کیے ہوئے بکری ٹیکس کی واپسی کے یہ تالش دائرہ کی گئی۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا اس ایکٹ کی دفعہ ۱۸ الف ایسی تالش دائرہ کرنے کی ممانعت کرتی تھی۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ناجائز طور سے خلاف دستور ایکٹ کے تحت عاید کیے ہوئے اور ادا کیے ہوئے ٹیکس کی واپسی کی تالش کے لیے خارج کرنے والا فقرہ کوئی روک نہیں لگا سکتا۔ عدالت کے فیصلہ کا اصل منہم یہ تھا کہ ایک ایکٹ کے تحت عمل کرنے والے مقتدران اس ایکٹ کے جواز پر اعتراض نہیں کر سکتے۔ ان کو اس ایکٹ کے اندر رد کر ہی عمل کرنا ہوتا ہے نہ کہ اس کے باہر رد کر۔ ایک ناجائز اور باطل تجویز کی بنا پر عمل کرنے والا مقتدر اس تجویز کے باہر رد کر عمل کرنے والا تصور ہوگا لہذا ایکٹ کے باہر رد کر صادر کیے ہوئے حکم پر اعتراض کرنے کے لیے یقیناً تالش دائر کی جاسکتی ہے۔ اب یہ اصول قطعی طور سے قائم ہو گیا ہے کیونکہ دھولا جانی کے معاملہ میں ججوں کی متفق رائے سے اس اصول کو رد ہرایا گیا۔ ایک انہار نامہ کو جس کے تحت بکری ٹیکس عاید کیا گیا تھا سپریم کورٹ نے دستور کی دفعہ ۱۳ کے تحت باطل قرار دیا۔ لہذا ادا کیے ہوئے ٹیکس کی واپسی کی تالش دائر کی گئی۔ زیر غور ایکٹ کی دفعہ ۱۸ الف تجویز کرتی تھی کہ اس ایکٹ کے تحت یا اس کے تحت بنائے ہوئے قواعد کے تحت کی ہوئی کسی شخصیت یا صادر کیے ہوئے کسی حکم کے خلاف کسی عدالت میں اعتراض نہ کیا جائے گا۔ باوجود اس تجویز کے عدالت نے کہا کہ وکٹارمن کے معاملہ میں دیے ہوئے فیصلہ کا اطلاق ہوتا ہے اور تالش دائر کی جاسکتی ہے۔ عدالت نے کہا کہ قانون کے باطل ہونے کا مدد ہمیشہ عدالت میں لیا جاسکتا ہے کیونکہ قطعی کرنے والے فقرہ کا یہ منشا نہیں ہو سکتا کہ باطل اور ناجائز قوانین کا بھی بغیر کسی دادرسی کے نفاذ کیا جائے۔ زیر غور ایکٹ میں اپیل، نگرانی اور ہائی کورٹ کو رجوع کرنے کی تجدید نہیں لیکن جو کہ زیر غور انہار نامہ باطل تھا فرق اس امر کا فائدہ اٹھا سکتے تھے کہ ٹیکس بینر کسی تجویز کے عاید کیا گیا تھا۔ اس امر نے ٹیکس کے مقتدران کے اختیار کو متاثر کیا اور وہ فریقوں ٹیکس کی شخصیتیں بھی نہ کر سکے۔

## اختیار سے متعلق واقعہ اور خارج کرنیوالے فقرے

اگرچہ کوئی ایکٹ دیوانی تالش دائر کرنے کی ممانعت بھی کر دے پھر بھی عدالتیں



کسی واقعہ کو اختیار سے متعلق قرار دے کر یہ فیصلہ دے سکتی ہیں کہ خارج کرنے والے فقرہ کا اطلاق اختیار سے متعلق واقعہ کو فیصلہ کرنے کے بدلے میں عدالت کے اختیار سماعت پر نہیں ہوتا۔ اس سلسلہ میں دیوگی بنام گول چندر کا حوالہ دیا جاسکتا ہے جس کا ذکر پہلے ہو چکا ہے۔

## نتیجہ

نتیجہ کے طور پر عدالت کے اختیار کو خارج کرنے والے عام طور سے استعمال کیے جانے والے مذکورہ بالا فارمولوں سے چند اصول اخذ کیے جاسکتے ہیں: اول۔ آیا عدالت کا اختیار خارج کر دیا گیا ہے یا نہیں متعلقہ ایکٹ کی تجاویز پر منحصر ہے۔ اگر وہ ایکٹ واضح طور سے تجویز کرے کہ عدالت کا اختیار خارج ہو جائے گا تو ایسا ہی قرار دیا جائے گا۔ لیکن ایکٹ میں متبادل وارسی حاصل کرنے کا کوئی اختتامی طریقہ نہ ہونے کی وجہ سے عدالتیں خارج کرنے والے فقرہ پر بہت سختی سے غور کرتی ہیں۔ دوم۔ معنوی طور سے تاش وار کرنے کی ممانعت ہو سکتی ہے اگر ایکٹ کے تحت پیدا ہونے والے معاملات پر اعتراض کرنے کے لیے ایکٹ میں ہی کوئی اختتامی طریقہ مبیہ کر دیا گیا ہو۔ اس کے ساتھ اگر کوئی تجویز احکام کو قطعی کرنے کی ہو تو اور بھی آسانی ہو جاتی ہے۔ سوئم۔ اخراج خواہ واضح یا معنوی ہو صرف ایکٹ سے دیے ہوئے اختیار کے متعلق ہوتا ہے نہ کہ باطل عمل کے بدلے میں۔ چہارم۔ نظائر کا رجحان اس طرف ہے کہ خارج کرنے والا فقرہ باطل عمل کا تحفظ نہیں کر سکتا۔ مگر یہ اصول ان کی ایک شبہ سے پاک نہیں ہے۔ انجینئرنگ کے معاملہ میں قرار پایا ہے کہ باطل اختتامی عمل کا تحفظ عام خارج کرنے والا فقرہ نہیں کر سکتا ہے۔ شاید یہ فیصلہ ہند میں بھی عدالتی نظریہ پر اشاعت لازم ہو۔ سپریم کورٹ نے کہا ہے کہ خارج کرنے والا فقرہ موثر نہیں ہو سکتا ہے اگر ایکٹ کی تجاویز کی عدم تعمیل کی گئی ہو لیکن اس کا مطلب شاید یہ ہے کہ وہ عدم تعمیل ایسی ہو کہ وہ اختتام کی بنیاد کو متاثر کرے (یعنی اختیار کے معاملہ میں فعلی)۔ پنجم۔ خارج کرنے والے فقرہ کا اطلاق اس صورت میں نہیں ہوتا جب عمل عدلیہ طریقہ کار کے بنیادی اصولوں سے غیر مطابقت میں ہو یعنی عدالتی انصاف کے اصولوں کی خلاف ورزی کرتا۔ یا فیصلہ کی تائید میں کسی بھی شہادت کا نہ ہونا۔ ششم۔ اختیار خارج کرنے والا کسی قسم کا بھی فقرہ ہو پھر بھی باطل ثانوی تجویز یا باطل توضیحی قانون کے تحت کسی مقدمہ کے عمل پر دیوانی عدالت میں اعتراض کیا جاسکتا ہے۔ دیوانی عدالت کے ذمہ سے بری نہیں ہے۔

## باب نمبر (۱۶)

# فعلِ بیجا (TORT) یا معاہدے کی بنا پر حکومت کے خلاف تلافی فعلِ بیجا کی بابت ذمہ داری

فرمانروایانہ اور غیر فرمانروایانہ افعال یا (شاہی اور غیر شاہی عمل) (سرکاری عمل)

(SOVEREIGN AND NONSOVEREIGN FUNCTIONS)

اپنے ملازمین کے افعال بے جا سے حکومت کی برائت جاگیریت کے دور کے بعد بھی قائم رہ جانے والا انگریز کا ایک قدیم اصول ہے جو اب بھی کسی شکل میں ہند میں موجود ہے۔ اس برائت کے اصول کی اصل بنیاد یہ ہے کہ اعلیٰ ترین قدرت رکھنے والے مقتدر کی یہ صفت ہے کہ ریاست پر بغیر اس کی اجازت کے اسی کی عدالت میں دلائل نہیں دائر کر جاسکتی۔ ہند میں اپنے ملازمین کے افعال بے جا سے حکومت کی برائت کی وسعت کا تعین دستور کی دفعہ ۳۰۰ کے ذریعہ کیا گیا ہے جو تجویز کرتی ہے کہ حکومت ہند یا کوئی ریاستی حکومت اپنے متعلقہ امور کے بارے میں اسی طرح دلائل دائر کر سکتی ہے جس طرح ہند کی ڈومینین اور جوائی صوبے یا جوائی ہندی ریاستیں دائر کر سکتی تھیں یا ان پر دلائل دائر کر جاسکتی تھی اگر یہ دستور وضع نہ کیا جاتا۔ مگر یہ پارلیمنٹ یا ریاست کی قانون سازی کے وضع کیے ہوئے قانون کے تابع ہے۔

لہذا مرکز اور کسی ریاست کی ذمہ داری کی وسعت دستور سے قبل ہند کی ڈومینین یا صوبوں کی ذمہ داری کی وسعت کے برابر کر دی گئی۔ حکومت ہند ایکٹ ۱۹۳۵ کی دفعہ ۱۶۶ کے تحت اس وسعت کو سکریٹری آف اسٹیشن فار انڈیا کی ذمہ داری کی وسعت کے مساوی کر دیا گیا تھا۔ حکومت ہند ایکٹ ۱۹۱۵ کی دفعہ ۳۲ کے ذریعہ یہ وسعت ایسٹ انڈیا کمپنی کی ذمہ داری کی وسعت کے برابر کر دی گئی تھی۔ اس کے قبل حکومت ہند ایکٹ ۱۸۵۸ کی دفعہ ۶۵ نے اعلان کیا تھا کہ سکریٹری آف اسٹیشن فار انڈیا کے خلاف حملہ اشخاص اسی قسم کی ناشتات دائر کر سکتے ہیں اور اسی قسم کی دائرگیاں حاصل کر سکتے ہیں اور اسی قسم کی کارروائیاں کر سکتے ہیں

جو وہ ایسٹ انڈیا کمپنی کے خلاف کر سکتے تھے۔ لہذا ہند میں حکومت کی ذمہ داری کی وسعت کو سمجھنے کے لیے یہ معلوم کرنا ضروری ہو گیا کہ ۱۷۵۸ کے قبل ایسٹ انڈیا کمپنی کی ذمہ داری کیا وسعت تھی۔

مشروع میں یہ کمپنی ایک تجارتی جماعت تھی۔ رفتہ رفتہ اس نے ہند میں عملداریاں حاصل کر لیں اور جنگ - صلح اور افواج قائم کرنے کے لیے اقتدار حاصل کر لیا۔ کیونکہ وہ کمپنی اپنا پلٹہ وجود رکھنے والی اور برٹش تاج سے کوئی ملازم یا ایجنٹ کا رشتہ نہ رکھنے والی خود اختیاری کارپوریشن تھی لہذا تاج کو حاصل برائت اس کو کبھی نہیں عطا کی گئی۔ حکومت ہند ایکٹ ۱۷۵۸ کی دفعہ ۷۵ کے تحت پہلا مقدمہ جس کو ۱۸۶۱ میں مکملتہ سپریم کورٹ نے فیصل کیا۔ پی۔ اینڈ او اسٹیم نیوی گیشن بنام سکریٹری آف ایسٹٹ ہے۔ پی۔ اینڈ۔ او نے ہر جانے کی مطالبہ کی تاش سکریٹری آف ایسٹٹ کے خلاف اس بنا پر دائر کی کہ حکومت کی کد پر گودی میں چند کام گران کی غفلت کی وجہ سے اس کے گھوڑے کو چوٹ آئی تھی و اتعات یہ تھے کہ کام گران ایک بھاری چیز کو گودی کے ایک حصہ سے دوسرے حصہ کو حکومت کے اسٹیبلشمنٹ پر چڑھانے کے لیے لے جا رہے تھے۔ اس اسٹیبلشمنٹ کی وہ مرمت کر رہے تھے ایسا کرنے کے لیے ان کو ایک شاہراہ کو پار کرنا تھا جو گودی کے بیچ سے ہو کر گزرتی تھی۔ جب وہ ایسا کر رہے تھے وہی ک گھوڑا گاڑی اس بھاری چیز سے ٹکرائی کہ کام گران کی غفلت کی وجہ سے ایک گھوڑے کو چوٹ آگئی۔ عدالت نے یہ سوال قائم کیا کہ آیا ایسے حالات میں ایسٹ انڈیا کمپنی ذمہ دار ہوتی۔ چارٹر ایکٹ ۱۸۳۳ کے بعد کمپنی دہری حیثیت سے عمل کر رہی تھی یعنی پہلے حیثیت تاجر اور اس کی حاصل کی ہوئی عملداریوں کے متعلق تاج کے ٹرسٹی کی حیثیت سے شاہی اختیار استعمال کرنے والے مقتدر کی حیثیت سے۔ عدالت نے کہا کہ یہ امر کہ کمپنی شاہ کے تفویض کیے ہوئے اختیار کو استعمال کر رہی تھی اس کو بادشاہ نہیں بنا سکتا۔ لہذا اس کو برائت نہیں حاصل ہے۔ کمپنی کی ذمہ داری کی واقعی وسعت کے بارے میں عدالت نے کہا کہ اگر کمپنی حکومت کے اغراض کے لیے ایسا کاروبار کرے جیسے ہیل گاڑی چلانا اور کرایہ پر مسافروں کو لے جانا تو مناسب ہو گا کہ وہ ایسا نہیں ذمہ دارین کے تابع کرے جو افراد کی ہوتی ہیں۔ دیگر الفاظ میں اگر کمپنی ایسے کام کرے جو نجی اشخاص کر سکتے ہیں تو وہ اس کام کے دوران اپنے ملازمین کے کیے ہوئے انفعال بے جا کے لیے ذمہ دار ہوگی۔ اس مناظرہ میں ان وجوہ کی بنا پر عدالت نے کمپنی کو ذمہ دار قرار دیا۔

اگرچہ یہ سوال کہ آیا کمپنی شاہی اختیار کے ملازمین کے فعل ہے یا نہ اس کے لیے ذمہ دار ہوتی ہو یا نہیں زیر غور نہیں تھا۔ پھر بھی عدالت نے اس پہلو پر بھی اپنی رائے ظاہر کی کہ۔  
 ”ایسے اختیار کے استعمال میں جو عام طور سے شاہی اختیار کہا جاتا ہے کیے ہوئے عمل اور ایسے کاروبار میں کیے ہوئے عمل میں جو ایسے اختیار کی تفویض کے بغیر کیا جائے بہت بڑا اور واضح فرق ہے۔“

پہلی صورت میں کوئی ناش نہیں کی جاسکتی۔ لہذا پی۔ اینڈ او کے معاملہ میں دو اصول قائم کیے گئے۔  
 (۱) یہ کہ مخصوص قانونی تہاؤں کے علاوہ ایسے کاروبار میں کیے ہوئے افعال کے متعلق جو شاہی اختیار نہ رکھنے والا کوئی نجی شخص کر سکتا تھا ایسٹ انڈیا کمپنی کے خلاف ناشات دائر کی جاسکتی تھیں اور اس کے نتیجہ کی طور سے کمپنی کے جانشین سکرٹری آف اسٹیٹ پر بھی۔ (۲) یہ کہ شاہی اختیار کے استعمال میں کیے ہوئے کسی عمل کے متعلق سکرٹری آف اسٹیٹ ذمہ دار نہیں ہے۔ پہلے اصول کے خلاف کوئی اعتراض نہیں کیا گیا ہے نہ اس کے خلاف کوئی رائے ظاہر کی گئی ہے۔ لیکن دوسرے اصول کے متعلق عدالتی نظریات میں تعادم ہے۔ چند معاملات میں اس کا واقعی اطلاق کیا گیا ہے لیکن چند معاملات میں اس کو عدالت کا صرف ایک قول (DICTUM) سمجھ کر اس سے انحراف کیا گیا ہے۔ ان معاملات کی تفصیل میں جانے کی ضرورت نہیں کیونکہ دستور کے نفاذ کے بعد سپریم کورٹ نے اس اصول پر دو معاملات میں غور کیا ہے۔

ریاست راجستھان بنام دوپاوتی میں کلکٹر کے سرکاری کام کے لیے استعمال کی جانے والی حکومت کی جیب کے ڈرائیور نے اس کو کارخانہ سے کلکٹر کے مکان تک لے جانے میں بے دھرمی اور غفلت سے چلایا اور ایک راہ گیر کو مہنگ چوٹ پہنچائی۔ ریاست پر ہرجاؤ کی پابندی کی گئی۔  
 سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ریاست ڈرائیور کی غفلت کے لیے متاثرہ (VICARIOUSLY) طور سے ذمہ دار تھی۔ عدالت نے اس سوال پر غور نہیں کیا کہ آیا وہ شاہی عمل تھا یا نہیں۔ اگرچہ عدالت کا فیصلہ اس موضوع پر بہت واضح ہے مگر یہ معلوم ہوتا ہے کہ عدالت کا نظریہ یہ تھا کہ وہ فیصلہ نہیں دے گی کہ حکومت اپنے ملازم کے فعل ہے یا نہ اس کے ذمہ داری سے بری ہے خواہ وہ شاہی اختیار کے استعمال میں کیا ہو خواہ نہ کیا گیا ہو۔ یہ نظریہ عدالت کے مندرجہ ذیل بیان

سے معلوم ہوتا ہے۔

”اسوئوں کے نقطہ نظر سے معاملہ پر غور کرتے ہوئے یہ قرار دینے میں کوئی دشواری نہیں پیدا ہوتی کہ ریاست اپنے لازم کے ایسی حیثیت سے ماموری اور کراہتے منصبی کے دوران ارتکاب کیے ہوئے فعل بے جا کے لیے اسی طرح ذمہ دار ہے جیسا کہ کوئی دیگر آجر۔ یونانیٹہ سنگلڈم میں تاج کی برائت قدیم جاگیریت کے دور کے اس انصاف کے تصور پر مبنی تھی کہ بادشاہ کوئی فعل بے جا نہیں کر سکتا ہے لہذا وہ کسی کو ایسے عمل کرنے کا اختیار یا اس کی ترغیب بھی نہیں دے سکتا اور یہ کہ اس پر خود اس کی عدالت میں تاش نہیں دائر کی جاسکتی۔ اب جب ہم نے جمہوری طرز کی حکومت قائم کی ہے اور اس کا ایک مقصد آسٹرا کی ریاست قائم کرنا ہے جس میں متعدد صنعتی اور دیگر افعال کیے جاتے ہیں اور کثیر تعداد میں ملازمین کو مامور کیا جاتا ہے اصولاً یا مفاد عامہ میں یہ نظریہ حق بہ جانب نہ ہوگا کہ ریاست متاوان طور سے اپنے ملازمین کے افعال بے جا کے لیے ذمہ دار نہ قرار دی جائے۔“

واقعہ یہ ہے کہ عدالت نے حکومت کی ذمہ داری معین کرنے کے لیے شاہی عمل کے جانچ کے طریقہ کو دستور دیکھا نہ اس کا حوالہ دیا نہ واضح طور سے کہا کہ اس معاملہ میں فعل شاہی عمل نہ تھا۔ اس کا امکان تھا کہ وہ باوقی کا معاملہ ریاست کی ذمہ داری کے متعلق نئے نظریہ کی بنیاد ڈالے لیکن اس معاملہ میں ظاہر کیے ہوئے نظریات کو خود عدالت نے دوسرے معاملہ میں فیصلہ دے کر کمزور کر دیا۔ وہ معاملہ کستوری لال جین بنام ریاست آتر پردیش ہے اس معاملہ میں پریس نے اپیلانٹ کے قبضہ سے کچھ سونا گرفت میں اس شہ پر لیا کہ وہ جوری کیا ہوا مال ہے۔ اس سونے کو سرکاری کارخانہ میں رکھا گیا مگر چیف کانسٹبل نے اس کا تصرف بے جا کیا اور پاکستان فرار ہو گیا لہذا مقتدران نے اس سونے کو محفوظ تحویل میں رکھنے میں غفلت کی۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ ”آیا ریاست اپنے ملازمین کی غفلت کی وجہ سے اپیلانٹ کو مادمہ دینے کی ذمہ دار ہے یا نہیں۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ریاست ذمہ دار نہیں ہے کیونکہ وہ عمل شاہی عمل تھا۔ عدالت نے پی ایٹھ او کے معاملہ میں شاہی اور غیر شاہی عمل کے درمیان قائم کیے ہوئے

انتخاب نمونہ الفاظ میں دہرایا۔

اگر کسی سرکاری ملازم نے فعل بے جا کا ارتکاب کیا ہو اور اس کی بنا پر سربازہ کا مطالبہ کیا گیا ہو تو سوال یہ قائم کرنا چاہیے کہ آیا اپنے قانونی فرائض کی انجام دہی میں سرکاری ملازم کا فعل بے جا ریاست سے اس کو فراہم کیا اختیار اختیار کی تفویض سے منسوب کیا جاسکتا ہے اور اخیر میں اسی کی بنا پر کیا گیا ہے۔ اگر جواب اثبات میں دیا جائے تو اس فعل بے جا کی وجہ سے پہنچی ہوئی مضرت کے متعلق ہر جاذب کی ناش نہیں دائر کی جاسکتی۔ برخلاف اس کے اگر سرکاری ملازم نے اپنے فرائض کی انجام دہی میں وہ فعل بے جا کسی شاہی اختیار کی تفویض کی بنا پر نہیں کیا ہے تو ہر جاذب کی ناش دائر کی جاسکتی ہے۔“

ہو نہ ہو عدالت کی رائے میں کسی شخص کو گرفتار کرنے، اس کی تلاشی لینے اس کے قبضہ سے جائیداد کو گرفت میں لینے کا اختیار فراہم کیا اختیار ہے حکومت کے خلاف کوئی ناش نہیں دائر کی جاسکتی۔ عدالت نے ویدیاوتی کی نظیر کی تشریح کر دی کہ چپ کارخانہ سے گھٹڑ کے مکان تک لے جانے میں ڈرائیور کوئی ایسا کام نہیں انجام دے رہا تھا جس کا تعلق کسی طرح بھی فراہم کیا اختیار سے ہو۔ کستوری لال کے معاملہ میں کانسٹیبل نے جو عمل کیا تھا وہ فراہم کیا اختیار کے تصور کے تحت آتا تھا لہذا ہر جاذب کی ناش نہیں دائر کی جاسکتی تھی۔ مگر عدالت نے توجہ دلائل کی ریاست کی فعل بے جا کی بنا پر ذمہ داری کی وسعت کے متعلق قانون غیر معین ہے اور اس موضوع پر راجہ کاروائی ایکٹ ۱۹۴۷ء (CRIMINAL PROCEDURE ACT) کی طرز کا کوئی قانون وضع کر دینا چاہیے۔ کسی فعل کو فراہم کیا یا غیر فراہم کیا قرار دینے کے لیے عدلیہ نے کوئی واضح جانچ کا طریقہ نہیں قائم کیا ہے۔ اس وقت تک کا قائم کیا ہوا جانچ کا طریقہ کہ آیا یہ خود عمل کو کوئی نئی شخص کر سکتا تھا مخصوص واقعاتی حالات میں زیادہ کارآمد نہیں ثابت ہوتا مثلاً کیا یہ نہیں بحث کی جاسکتی ہے کہ کستوری کے معاملہ میں جو عمل زیر غور تھا وہ امانتی قبول کا تھا یعنی کسی دیگر شخص کے مال کو ایک مدت تک تحویل میں رکھنا۔ جو عمل کوئی نئی شخص کر سکتا تھا؛ برخلاف اس کے ویدیاوتی کے معاملہ میں یہ بحث کی جاسکتی ہے کہ چپ گھٹڑ کے استعمال کے لیے رکھی گئی تھی جو ایک مستلزم اور ضلع مجسٹریٹ بھی تھا اور اس کو فرائض انجام دینے تھے۔ واضح طور سے یہ جملہ افعال فراہم کیا یا غیر افعال ہیں۔

فرمانروایانہ اور غیر فرمانروایانہ عمل کے درمیان امتیاز کرنے کے لیے یہ متعلقہ امر نہیں ہے کہ اختیار کسی قانون کے تحت کیا گیا ہو مثلاً اگر دستور کے معاملے میں عدالت نصاب کا ہے۔ ایک عمل فرمانروایانہ تصور کیا جاسکتا ہے اگرچہ اس کی قانونی بنیاد بھی ہو اور برخلاف اس کے وہ غیر فرمانروایانہ خیال کیا جاسکتا ہے مگر اس کے لیے قانونی بنیاد بھی۔ پہلی صورت کی ایک مثال بیرونی ملک سے پیمانہ کرنے کا اختیار ہے اور دوسری کی کسی ایکٹ کے تحت حکومت کے محکمہ کا بیوپار کرنا جیسے ریلوے چلانا وغیرہ۔

چند پرانے معاملات کا ذکر کرنا مناسب ہو گا یہ معلوم کرنے کے لیے کہ کس طور سے عدالتوں نے عمل کو فرمانروایانہ اور غیر فرمانروایانہ قرار دیا

سکرٹری آف اسٹیٹ بنام کارک ریفرٹ میں مدعی کو چوٹ آئی تھی اس وجہ سے کہ غفلت کی وجہ سے اس فوجی سڑک پر جس پر وہ چل رہا تھا گھسیوں کا ایک ڈھیر ڈال دیا گیا تھا۔ مدعا اس ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ سرجانہ کی نالاش نہیں دائر کی جاسکتی تھی کیونکہ فوجی سڑک کی دیکھ بھال کرنا حکومت فرمانروایانہ عمل تھا نہ کہ کسی نجی شخص کا۔ اسی طرح میک انرجی میں مکنتہ ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ حکومت سڑک کی دیکھ بھال کرنے میں کوئی تجارتی عمل نہیں کر رہی تھی لہذا اس سڑک پر نصب کیے ہوئے کھبے سے ٹکرا کر چوٹ آنے کی بنا پر سرجانہ کی نالاش نہیں دائر کی جاسکتی تھی۔

نیچے درج کیے ہوئے دیگر حالات میں حکومت ذمہ دار نہیں قرار دی گئی کیونکہ وہ فرمانروانہ عمل کر رہی تھی۔

ہند کی یونین کے فوجی محکمہ کی ٹرک کے ڈرائیور کے بے دھڑک اور لاپرواہی سے ٹرک چلانے کی وجہ سے چوٹ آنا۔ سڑک کے رولر کو غفلت سے چلانے کی وجہ سے چوٹ آنا۔ سرکاری آمدنی سے عوام کے مفاد کے لیے حکومت کے قائم کیے ہوئے اسپتال کے ملازم کا نفل بے جا کرنا۔ پولیس کا بے جا طور سے حراست میں لینا۔ کسی ٹریبونل کے ذریعہ فتن کے جرم میں مجرم

۱۔ 992. MAD. 1915. A.I.R.

۲۔ 797-38-1-L.R. 1911

۳۔ 39. PUNJ. 1959. A.I.R.

۴۔ 303. AP. 1961. AIR

۵۔ 539. MAD. 1942. AIR

۶۔ 603. MAD. 1939. AIR

قرار دے جانے سے کسی شخص کو نقصان پہنچا جب کہ بعد کو معلوم ہوا کہ اس شخص نے جرم نہیں کیا تھا۔ دوران جنگ مال پر قبضہ کرنے سے نقصان پہنچا جب کہ حکومت نے اس کی حوالگی نہ کی۔ پھر برخلاف اس کے مندرجہ ذیل حالات میں ہر جائزہ قابل اونیگی قرار پایا کیونکہ حکومت تجارتی عمل نہ کر فرمانروایہ عمل انجام دے رہی تھی۔ جنگل کے خریدار کی کلڑی کو لے جانے میں جنگل کے رتبہ انفسر کی بے جا مداخلت۔ ریاست کی ملوکہ پس کے ڈائمنڈ کی غفلت کی وجہ سے علوہ واقع ہو جانے پر چوٹ آنا۔ ریلوے چلانے کو مکمل ہائی کورٹ نے تجارتی عمل قرار دیا لیکن بمبئی ہائی کورٹ نے ایسا نہیں قرار دیا۔ سپریم کورٹ نے ایک دیگر سیاق میں اس کو غیر فرمانروایہ عمل قرار دیا ہے کچھ حال کے معاملات کو پرانے معاملات سے ہم آہنگ کرنا دشوار امر ہے۔ ایک دئی کے معاملہ میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ کوئی فرمانروایہ عمل نہیں انجام دیا جا رہا تھا جب فوجی گاڑی ہائی اور باسکٹ بال کی ٹیم کو انڈین ایر فورس ایسوسی ایشن سے کھیلنے کے لیے لے جانے کے واسطے استعمال کی جا رہی تھی بمبئی ہائی کورٹ نے کچھ مشینری کو کارخانہ سے گولہ اندازی کے اسکول کو لے جانے کو فرمانروایہ عمل نہیں قرار دیا۔ ریاست بنام ہندوستان میو میں ریاست اس نقصان کو پورا کرنے کی ذمہ دار قرار دی گئی جو تھتی خزانہ میں جمع رقم کے غبن کرنے کی وجہ سے سپانڈنٹ کو پہنچا تھا۔ ہائی کورٹ نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ وہ تھتی خزانہ عام نیک کاری کا کاروبار کر رہا تھا جو کوئی نجی شخص کر سکتا تھا اور وہ کسی شاہی اختیار کا استعمال نہیں کر رہا تھا۔ میسور بنام راجندر

۱۔ 29. OUDH. 1931. AIR -

۲۔ 969. Cal. L.L.R. 54. (1927) -

۳۔ 213. NAT. 1952. AIR -

۴۔ 166 ORISSA. 1967. AIR -

۵۔ 242. CAL. 1952. AIR -

۶۔ 119. BOM. 1954. AIR -

۷۔ 1601. SC. 1963. AIR -

۸۔ 486. ALL. 1972. AIR - 98. DEL. 1963. AIR -

۹۔ 73. BOM. 1972. AIR - 13. BOM. 1969. AIR -





توازن کرنے سے معلوم ہو گا کہ یہاں ابھی اس موضوع پر قانون میں کافی خامی ہے۔ اپنے ملازمین کے فعل بے جا سے حکومت کی برائت کی وسعت پر ہند کے قانونی کمیشن نے ۱۹۵۶ء میں اپنی پہلی رپورٹ میں غور کیا تھا۔ کمیشن نے سفارش کی کہ حکومت کے برائت کے قاعدے کے شکنجہ کو ڈھیلا کر دینا چاہیے۔ اور فرمانروایہ اور غیر فرمانروا نذ افعال کے امتیاز کو ختم کر دینا چاہیے۔ اس کی رائے کے بموجب ہر کوئی اعلیٰ درجہ کا شخص وجہ نہیں ہے کہ حکومت ایک نجی آدمی کی حیثیت اختیار کر کے انہیں حقوق اور فرائض کے تابع نہ ہو جائے جو ایکٹ کے ذریعہ عاید کیے گئے ہیں، لہذا کمیشن نے سفارش کی کہ حکومت کی ذمہ داری کا تعین کرنے کے لیے ایک ایکٹ وضع کیا جائے لیکن ایسا ابھی تک نہیں کیا گیا ہے۔ کمیشن کی سفارش کے بموجب ایک بل تیار کیا گیا ہے اور پہلے پہل ۱۹۵۶ء میں پارلیمنٹ میں پیش کیا گیا۔ وہ ۱۹۶۷ء میں دوبارہ پیش کیا گیا اور ۱۹۶۹ء میں اس میں چند ترمیمات کی تحریک پارلیمنٹ کی جوائنٹ کمیٹی نے کی مگر ابھی تک اس بل کو ایکٹ کی شکل نہیں دی گئی۔

## اپنے فرائض کی انجام دہی میں افسران کیے ہوئے افعال

مالک ذمہ دار ہے (RESPONDENT SUPERIOR) کے متوال میں جو قاعدہ ہے وہ اس بخوبی قائم شدہ استثنا کے تابع ہے کہ مالک اپنے ملازم کے اس پر قانون سے عاید کیے ہوئے فرض کی انجام دہی میں کیے ہوئے کسی عمل کے لیے ذمہ دار نہیں ہے۔ جب انجام دیے جانے والا فرض قانون کے ذریعہ براہ راست اجبر پر عاید کیا گیا ہو تو یہ نہیں کہا جاسکتا کہ اس فرض کی انجام دہی پر آجر کا کوئی قابو ہے۔ لہذا اپنے فرض کی انجام دہی میں اجبر کے کیے ہوئے کسی بے جا عمل کے متعلق آجر ذمہ دار نہیں قرار دیا جاسکتا۔ ایسی صورت میں ایجنسی کے عام قانون کا اطلاق نہیں ہوتا۔ متعدد معاملات میں اسی بنا پر ریاست ذمہ داری سے بری کر دی گئی ہے۔ شیوہجیٹ ہنام سکرٹری آف اسٹیٹ میں گھاس کے چند بوجھ چین کانسٹیبل نے قرق کر لیے کیونکہ وہ ان کو چوری کا مال خیال کرتا تھا۔ جس شخص سے مل قرق کیا گیا تھا اس پر مقدمہ چلایا گیا مگر وہ بری ہو گیا۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ حکومت اس کانسٹیبل کے عمل کے

یہی ذمہ دار نہیں تھی کیونکہ اس نے انتظامیہ کے کسی حکم کے تحت عمل نہیں کیا تھا بلکہ قانون سازی سے اس کو دیے ہوئے اختیار کو استعمال کرتے ہوئے اس نے وہ عمل کیا تھا۔ اس اصول کو سپریم کورٹ نے کستوری لال کے معاملہ میں تسلیم کیا۔ یہ زیادہ مناسب ہوتا اگر عدالت واضح طور سے کہہ دیتی کہ جب اختیار قانون کے ذریعہ براہ راست کسی افسر کو دیا گیا ہو تو وہاں مالک ذمہ دار ہے کے مقولہ کا اطلاق نہیں ہوتا۔

یہ امر غیر واضح ہے کہ قانونی اختیار کے تحت کسی ملازم کے کیے ہوئے عمل کی حکومت کی تصدیق ریاست کو ذمہ دار بنادے گی یا نہیں۔ ایک ہائی کورٹ کے معاملہ میں کہا گیا ہے کہ ریاست کا تصدیق کرنا کوئی فرق نہیں پیدا کرے گا کیونکہ کوئی تصدیق نہیں کی جاسکتی جب تک عمل پہلے مرلہ میں مالک کی جانب سے کیا گیا ہو لیکن بلا لحاظ تصدیق کے اگر ریاست کو افسر کے عمل سے فائدہ پہنچا ہو تو وہ نقصان کی تلافی کرنے کی یا جائیداد کو واپس کرنے کی ذمہ دار ہے۔

ان معاملات میں قائم کیے ہوئے اصول معقول نہیں معلوم ہوتے ہیں۔ حکومت کا افسر ہمیشہ ایجنٹ ہی ہوتا ہے خواہ وہ حکومت کے حکم کے تحت عمل کرے خواہ وہ قانون سازی کے ذریعہ دیے ہوئے اختیار کے تحت عمل کرے۔ کیونکہ قانون سازی اس کو اختیار اس وجہ سے دیتی ہے کہ وہ حکومت کا ایجنٹ ہے۔ دویم یہ کہ اوپر ذکر کیے ہوئے اصولوں کا مطلب یہ ہو گا کہ اگر اختیار قانون کے ذریعہ حکومت کو دیا جائے اور حکومت اس اختیار کی بنا پر کسی اپنے افسر کو کوئی عمل کرنے کا حکم دے تو حکومت اپنے افسر کے عمل کے لیے ذمہ دار ہے لیکن اگر اختیار براہ راست اس افسر کو دیا گیا ہو تو حکومت ذمہ دار نہیں ہے۔ دوسرے الفاظ میں حکومت ذمہ دار ہے اگر وہ افسر انتظامیہ کے حکم کے تحت عمل کرے مگر حکومت ذمہ دار نہیں ہے اگر وہ قانون سازی کے حکم کے تحت عمل کرے۔ عملیہ اور قانون سازی کے درمیان یہ دو طرحی تقسیم غیر معقول معلوم ہوتی ہے کیونکہ یہ دونوں اسی حکومت کے اجزاء ہیں۔ سویم یہ کہ یہ قاعدہ غیر منصفانہ ہے۔ موجودہ انتظامی دور میں زیادہ سے زیادہ قانونی اختیارات قانون

سازیم کے ذریعہ حکومت کے ملازمین کو دیے جارہے ہیں لہذا یہ ضروری ہے کہ حکومت کو ایکٹ کے ذریعہ اپنے ملازمین کے افعال کے لیے ذمہ دار قرار دینا چاہیے خواہ وہ انحال قانونی یا دیگر اہمیت کے ہوں۔ انگیٹ میں CROWN PROCEEDINGS ACT کے تحت تاج اپنے ملازمین کے فعل بے جا کے لیے ذمہ دار ہے اگرچہ وہ عمل اس پر قانون نے براہ راست عاید کیوں نہ کیا ہو۔ پارلیمنٹ میں پیش کیے گئے بل کی تجویز تھی کہ حکومت اپنے اجیر یا ایجنٹ کے اپنی ماموری کے دوران کیے ہوئے کسی فعل بے جا کی ذمہ دار ہوگی اگر وہ عمل جو فعل بے جا ہو اس اجیر یا ایجنٹ نے حکومت کی جانب سے کیا ہو یا حکومت نے اس کی تصدیق کر دی ہو۔

یہ ظاہر ہے کہ قبل اس کے کہ حکومت کسی شخص کے تجارتی فرائض کی انجام دہی میں کیے ہوئے فعل بے جا کی ذمہ دار ہو یہ ضروری ہے کہ وہ شخص حکومت کا ایجنٹ یا اجیر ہو۔ اجیری قریب بیس سال میں سرکاری کاروباری ادارے کے کثیر تعداد میں قائم ہو گئے ہیں۔ کیونکہ سرکاری کاروباری ادارہ ایک آزاد کافی ہے تکنیکی طور سے وہ حکومت کا ایجنٹ یا اجیر نہیں خیال کیا جاسکتا اگرچہ وہ حکومت کا ملک ہو کیوں نہ ہو یا حکومت کا اس پر قابو کیوں نہ ہو۔ اس تکنیکی پہلو پر اپنا فیصلہ مبنی کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے ایچ۔ ایف۔ ایم۔ یونین باہمہد میں کہا کہ ایک حکومت کی کپنی اگر اس پر مکمل یا جزوی طور سے حکومت کا قابو بھی ہو عام طور سے ریاست کی ایجنٹ یا اجیر نہیں متصور کی جاسکتی۔ لہذا فی الحال قانون کی صورت یہ ہے کہ حکومت سرکاری کاروباری اداروں یا اس کے اجیروں کے افعال بے جا کی بنا پر ذمہ دار نہیں قرار دی جاسکتی۔ قانونی کمیشن نے تحریک کی تھی کہ ریاست اس کے ملک اور زیر قابو کارپوریشن کے فعل بے جا کے لیے ذمہ دار قرار دے دی جائے۔ انگیٹ میں ابھی تک واضح نہیں ہوا ہے کہ آیا CROWN PROCEEDINGS ACT کے تحت سرکاری کارپوریشن تاج کا ملازم ہے یا نہیں اور آیا اس کے فعل بے جا یا اس کے ملازم کے فعل بے جا کے لیے ج ۲ ج متاثرہ طور سے ذمہ دار ہو گیا یا نہیں۔

## قانونی برائت

دستور کی ذمہ ۲۰ ہر کرتی ہے کہ پارلیمنٹ یا ریاستی حکومت کو اختیار ہے کہ وہ

حکومت کے حق میں یا اس کے خلاف تائش دائر کرنے کا حق ایسے معاملات میں جن میں ایسا حق نہ ہو دیتے ہوئے یا موجودہ حق کو ختم یا اس پر پابندی لگاتے ہوئے قانون وضع کرے۔ متندر موضوعہ قوانین حکومت کو یا اس کے اجیروں کو ذمہ داری سے بری کرنے کی تجاویز کرتے ہیں۔ عام فارمولہ یہ ہے ”اس ایکٹ کے تحت نیک نیتی سے کیے گئے یا کیے جانے والے عمل کے بارے میں کوئی تائش۔ فوجداری مقدمہ یا دیگر کارروائی دائر کی جاسکے گی۔ لیکن تحفظ کیے ہوئے معاملات کی بابت ان ایکٹوں میں تغیرات ہیں۔ چند صورتوں میں حکومت اور اس کے انصران کا بھی تحفظ کیا گیا ہے۔ چند میں کسی شخص کا جس نے ایکٹ کے تحت کوئی عمل کیا ہو تحفظ کیا گیا ہے (یہ واضح نہیں ہے کہ ”کسی شخص میں حکومت بھی شامل ہے یا نہیں) چند میں صرف حکومت کے انصران کا تحفظ کیا گیا ہے۔ یہ سمجھنا مشکل ہے کہ چند ایکٹوں میں صرف حکومت کا ہی کیوں تحفظ کیا گیا ہے اور دیگر اشخاص کا نہیں۔ حکومت کو تحفظ سے خارج کرنے کے دو وجوہ ہو سکتے ہیں ایک یہ کہ کیے جانے والا عمل فزفول یا ذمہ دار اور اس کا تحفظ جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے پہلے ہی ہو چکا ہے۔ دویم یہ کہ چونکہ مل مخصوص انصران یا مقتدر پر براہ راست ایکٹ نے عاید کیا ہے حکومت موجودہ قانونی صورت میں ذمہ دار نہیں ہے۔ مگر یہ واضح نہیں ہے کہ جملہ معاملات میں حکومت کا تحفظ نہ کرنے کے کیا وجوہ ہیں۔ جہاں تک عدلیہ انصران کا تعلق ہے جس میں جج بمسٹرٹ جسٹس آفیس۔ کلکٹر یا عدلیہ طور سے عمل کرنے والے دیگر اشخاص اور وہ اشخاص بھی جو ان اشخاص کے وارنٹ اور احکام کی تعمیل کرواتے ہیں شامل ہیں۔ ان کا تحفظ انصران کے تحفظ ایکٹ ۱۸۵۰ کے زیر یہ کیا گیا ہے بشرطیکہ متعلقہ مقتدر نیک نیتی سے باور کرے کہ اس کو اس معاملہ پر عمل کرنے کا اختیار حاصل ہے۔ اہم بیان کی چوٹی پابندیوں کے تابع عدلیہ انصران کا تحفظ کیا گیا ہے۔

تحفظ کرنے والا فقرہ نیک نیتی سے کیے ہوئے عمل کا تحفظ کرتا ہے۔ فقرہ جات عام ایکٹ ۱۸۹۸ کے تحت ایک مل نیک نیتی سے کیا ہوا تصور ہو گا اگر وہ فعلت سے بھی کیا جائے لہذا اس ایکٹ کے تحت سرکاری ملازمین کے فعلت سے فرائض کی انجام دی اور ان کے اختیار کے استعمال کا تحفظ کیا گیا ہے۔ مگر فرائض کی وجہ سے کیے ہوئے عمل کا تحفظ نہیں ہوتا۔ بد نیتی کا ثابت کرنا آسان نہیں کیونکہ اس میں کسی شخص کے مقاصد کی تحقیقات

کرنے کا سوال پیدا ہوتا ہے۔ لیکن شدید غفلت سے کیا ہوا عمل کرنے والے کی بددیتی ظاہر کرتا ہے۔ قانونی کمیشن نے صحیح سفارش کی ہے کہ ایسے مختفی نقرہ جات کے دائرہ اثر میں غفلت سے کیے جانے والے افعال کو نہیں لانا چاہیے خواہ کسی ہی ایما نداری سے کیے گئے ہوں مگر یہ سفارش مان لی جائے تو قوانین میں مختفی نقرہ کی ضرورت ہی نہیں رہے گی کیونکہ واجب احتیاط سے کیے جانے والے افعال کا تحفظ عام قانون سے ہو جاتا ہے اور ایسا عمل فعل ہے یا نہیں ہو گا خواہ اس سے کسی شخص کو مضرت کیوں نہ پہنچی ہو۔

## قانونی اختیار کا بطور دفاع استعمال کیا جانا

چونکہ حکومت کے ضابطہ بندی کرنے کے افعال میں بہت زیادہ اضافہ ہوتا جا رہا ہے اس کو بھی حقوق میں ایسی مداخلت کرنے کا خطرہ تھا ہوا اختیار حاصل ہو رہا ہے جو اگر کوئی دیگر شخص کرے تو وہ فعل بے جا کا مرتکب ہو جائے گا۔ ایسی صورت میں قانونی اختیار بچاؤ کا ذریعہ ہے۔ مگر اختیار اور فرض کو واجب احتیاط سے استعمال کرنا اور انجام دینا چاہیے۔ اور مقتدر کو بغض کی بنا پر عمل نہیں کرنا چاہیے۔ کیا قانونی اختیار کو دفاع کے طور سے استعمال کیا جاسکتا ہے اگر بعد کو نفی یعنی قانون باطل یا خلاف دستور قرار دے دیا گیا ہو؟ امریکہ میں وفاقی فعل بے جا مطالبات ایکٹ ۱۹۴۶ (FEDERAL TORT CLAIM ACT) تجویز کرتا ہے کہ برائت کا اطلاق ہو گا خواہ ایسا ایکٹ یا ضابطہ باطل ہو یا نہ ہو مگر پارلیمنٹ میں پیش کیے گئے بل میں ایسی کوئی تجویز نہیں ہے۔

## قانونی فرض کی خلاف ورزی

قانونی فرض کی خلاف ورزی کے لیے کس حد تک حکومت ذمہ دار قرار دی جاسکتی ہے؟ جب تک ایسا فرض کسی شخص کے مفاد کے لیے نہ عاید کیا گیا ہو اور یہ ظاہر کر دیا جائے کہ قانون کا نشانہ ہے کہ اس کو نافذ کروانے کا حق بھی دے دیا جائے فعل بے جا کی کمی بنا پر ناش نہیں دائر کی جاسکتی اگر مقتدر ان اپنے قانونی فرض کی خلاف ورزی کرے

مثلاً تعلیم مہیا کرنے کا فرض ۔

## اختیارات تمیزی

ایسے دور میں جس میں کسی شخص کے حقوق کو متاثر کرنے کے وسیع اختیارات تمیزی حکومت کو حاصل ہیں یہ ایک اہم سوال ہے کہ اختیار تمیزی کے بے جا اور غلط استعمال کی بنا پر حکومت کس حد تک ذمہ دار قرار دی جا سکتی ہے۔ امریکہ میں وفاقی فعل بے جا مطالبات ایکٹ نے اختیار تمیزی کو استعمال کرنے میں کیے ہوئے فعل بے جا کی ذمہ داری سے حکومت کو مستثنا کر دیا ہے۔ اس امریکی ایکٹ کی تجویز ہے کہ ریاست ذمہ دار نہ ہوگی :-

”ایسے مطالبہ کے لیے جو کسی جائز خواہ ناجائز قانون یا ضابطہ پر واجب احتیاط سے عمل درآمد کرنے والے سرکاری ملازم کے عمل یا ترک عمل پر مبنی ہو۔ یا جو کسی وفاقی ایجنٹ کے اپنے اختیار تمیزی پر مبنی عمل یا فرض کی انجام دینے یا انجام دینے سے قاصر رہنے کی بنا پر کیا گیا ہو خواہ اس اختیار تمیزی کا غلط استعمال ہی کیوں نہ کیا گیا ہو۔“

انگریز کے تاج کارروائی ایکٹ (CROWN PROCEEDINGS ACT) میں ایسی کوئی تجویز نہیں ہے اس کی وجہ یہ ہو سکتی ہے کہ کامن لا کے تحت اگر زاہد نقصان پہنچانے والی غفلت نہ کی گئی ہو تو کوئی سرکاری افسر اپنے اختیار تمیزی کے استعمال کرنے کے بارے میں ذمہ دار نہیں ہوتا۔ اس موضوع پر قانونی کمیشن نے سفارش کی ہے کہ ”ریاست کو ذمہ دار قرار دینا چاہیے اگر اس پر یا اس کے ملازمین پر عاید کیے ہوئے قانونی فرائض کی انجام دہی میں ملازمین غفلت یا بغض سے عمل کریں خواہ اس عمل کی انجام دہی میں اختیار تمیزی کا سوال پیدا ہوتا ہو خواہ نہ پیدا ہوتا ہو۔“ سرکاری افسران کو ذمہ داری سے بری کرنے کے تحت مقصد یہ ہے کہ وہ بلا کسی خوف کے اپنے اہم کارہائے منصبی انجام دے سکیں جب تک عدالت سے معاملے نہ ہو جائے۔ یہ غیر معین امر رہتا ہے کہ آیا کسی افسر نے اپنے اختیار کا غلط استعمال کیا یا نہیں۔ بارہا مفاد عامہ میں ایسے عمل کرنے پڑتے ہیں جو بہت ہی کسی غلطی کی بنا پر کیے ہوئے ثابت ہوئے ہیں اگر افسر یا ریاست ایسی غلطی کے لیے ذمہ دار قرار دی جائے تو یہ امر افسر کو عمل کرنے ہی سے روک سکتا ہے۔

## سرکاری عمل

کسی سرکاری عمل کے لیے حکومت ذمہ دار نہیں متصور ہوتی ”سرکاری عمل“ انگریز کے قانون کے تحت ایسی پر مبنی دیگر ملک سے تعلقات کے دوران یا اس ملک کی رعایا سے تعلقات کے دوران عمل کا کیا ہوا عمل ہے۔ سرکاری عمل ایک اقتدار کئی رکھنے والے شخص (SOVEREIGN) کا دوسرے اقتدار کئی رکھنے والے کے خلاف یا اپنی مملکت کے باہر غیر ملکی کے خلاف عمل ہے۔ چونکہ سرکاری عمل میں پیل قوانین سے اختیار نہیں اخذ کرتا بلکہ قانون سے بالا اور بلند تر ذرائع سے حاصل کرتا ہے۔ میں پیل عدالتیں اس کی معقولیت یا جواز پر غور نہیں کر سکتیں۔ مملکت کے باہر کسی غیر ملکی کے خلاف ریاست کا کیا ہوا عمل عدالت کی مداخلت سے متبر ہے۔

قبل دستور کے دور میں مذکورہ بالا اصول کا اطلاق ہند میں متعدد معاملات پر پر کیا گیا ہے۔ نواب کرناٹک بنام ایٹ انڈیا کمپنی میں نواب اور کمپنی کے درمیان کیے ہوئے سیاسی بیان کی بنا پر نواب کی حساب فہمی کی نائش خارج کر دی گئی کیونکہ وہ دو اقتدار لگی رکھنے والوں کے درمیان کا معاملہ تھا۔ کمپنی نے اس معاملہ میں برابر سیاسی حیثیت سے عمل کیا تھا۔ ایٹ انڈیا کمپنی بنام شہید علی میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ ایٹ انڈیا کمپنی کے اختیارات کو لے لے جانے کی تاریخ سے قبل نواب کرناٹک کی کمپنی کو دی ہوئی جاگیر پر حکومت مدراس کا قبضہ کر لینا ایک سرکاری عمل تھا لہذا وہ عدالت کے اختیار سماعت سے باہر تھا۔ سرکاری عمل کی بابت سب سے زیادہ اہم معاملہ سکرٹری آف اسٹیٹ بنام کاپی بائی صاحب ہے جس میں اس جائیداد کے بارے میں مطالبہ کیا گیا تھا جس کو کمپنی نے راجہ خجور کی بیئر وارث چھوڑے ہوئے وفات پر گرفت میں لے لیا تھا۔ پری وی کونسل نے فیصلہ دیا کہ وہ سرکاری عمل تھا جس کو قانون کی رو سے حق بہ جانب ثابت کرنے کی کوشش نہیں کی گئی تھی۔ عدالت کو لہذا اس معاملہ میں اختیار

۱۔ 391. E.R. 30 - (1793)

۲۔ 555. M.L.A. 7 - (1827)

۳۔ 476. M.L.A. 7 - (1859)



سماعت نہیں تھا کیونکہ اس پر ان قوانین کا اطلاق نہیں ہوتا تھا جس پر میونسپل عدالتیں عمل کرتی ہیں۔ کرگ کے راہب بنام ایسٹ انڈیا کمپنی میں کمپنی نے کرگ کے راہب کے خلاف جنگ کی اور اس کی مملداری کو حاصل کر لیا اور اس کی جائیداد لے لی۔ راہب نے تالش دائرہ کی مگر فیصلہ دیا گیا کہ وہ سرکاری مل تھا لہذا وہ تالش خارج کر دی گئی۔

ریاست اور اس کی رعایا کے درمیان کوئی سرکاری مل نہیں ہو سکتا۔ اور ایسا مل عدلیہ یا پانچ سے بری نہیں ہے۔ اگر حکومت میونسپل قوانین کے ذریعہ اپنے مل کو حق بہ جانب ثابت کرنا چاہے تو وہ سرکاری مل نہیں ہے۔ ایسے مل کے جواز کی جانچ میونسپل عدالتیں میونسپل قوانین کے ذریعہ کر سکتی ہیں۔ اس اصول کو فادر سٹر بنام سکرٹری آف ایسٹ انڈیا کمپنی کا حوالہ دے کر واضح کیا جاسکتا ہے۔ بیگم سمر کوکی وفات کے بعد حکومت ہند نے اس کی مل کو جائیداد پر قبضہ کر لیا۔ اس کے ورثانے اس مل کے جواز پر اعتراض کیا۔ بیگم نے اپنی وفات کے قبل قریب قریب شاہی اختیار حاصل کر لیا تھا مگر اس کی جاگیر پر کسی مطلق انسان اختیار کے تحت قبضہ نہیں کیا گیا تھا بلکہ قبضہ کرنے کی بنیاد کبھی جاتی تھی کہ بیگم حکومت کی رعایا تھی اور اس جاگیر پر آسای تھی لہذا جب اس بچے کی مدت ختم ہو گئی تو اس جائیداد پر قبضہ کر لیا گیا۔ فیصلہ یہ دیا گیا کہ چونکہ ملکیت کا رنگ دے کر قبضہ کیا گیا تھا وہ سرکاری مل نہیں تھا اور اس تالش کی سماعت کرنے کا عدالت کو اختیار تھا۔

ان اصولوں کا اطلاق آزاد ہند میں بھی کیا گیا۔

کسی اقتدار کی رکھنے والی ریاست کا کسی مملداری کو پہلی بار حاصل کرنا سرکاری مل ہوتا ہے۔ خواہ وہ فتح یا دیگر طور سے حاصل کی گئی ہو۔ اس مملداری کے کسی باشندہ کو صرف وہی حقوق حاصل ہوتے ہیں جس کو وہ نئی ریاست تسلیم کرے۔ اس کے پیش رو کی حکومت میں اس کو حاصل حقوق اس کے لیے کارآمد نہیں ہوتے۔ شیوراشٹر بنام مین حامی اسٹیل میں جو پھولہ کی جاگیر کا انتظام حکومت ہند نے اپنے ہاتھ میں لے لیا۔ متظلم نے

اس ایک جائیداد پر قبضہ کر لیا جس کا پٹہ نواب جو ناگڑھ کر چکا تھا اس جائیداد کی قیمت کے مطالبہ کی نالیش حکومت کے خلاف دائر کی گئی۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ سرکاری عمل کسی غیر ملکی کے خلاف شاہی اختیار کا استعمال ہے جس کی بنیاد قانون پر نہیں ہوتی۔ جس وقت انتظام حکومت بند نہ لیا اس وقت جو ناگڑھ شاہی ریاست تھی اور اس کے باشندگان غیر ملکی تھے اور ہند کے شہری نہیں تھے لہذا انتظام کا لے لینا سرکاری عمل تھا جس کے بارے میں کوئی نالیش نہیں دائر کی جاسکتی۔ گجرات ہائیڈرو پاور میں ایک پرنس کی ریاست نے اس ریاست کے ایک جنگل میں اس ریاست کے منعم ہونے کے مین قبل کچھ حقوق عطا کر دیے تھے یہی کی حکومت نے جس نے مرکز کی طرف سے اس ریاست کا انتظام لے لیا تھا ان حقوق سے انکار کر دیا۔ سپریم کورٹ نے کہا کہ منعم کیا جانا ایک سرکاری عمل تھا اور یہ کہ سابقہ فرمانروا کے مطیع اللہ کو فرمانروا کے تبدیل ہو جانے پر نئے فرمانروا کی رعایا کی حیثیت سے نئے فرمانروا کے خلاف کوئی مستحکم حقوق نہیں حاصل ہوتے۔ بلکہ اس کے حقوق جہاں تک ان کو نئے فرمانروا کے خلاف نافذ کرنے کا تعلق ہے اسی وقت وجود میں آتے ہیں جب نئے فرمانروا کے واجب طور سے قائم کیے ہوئے مقتدران ان کو واضح یا معنوی طور سے تسلیم کر لیں۔ چونکہ نرالی حقوق کو حکومت ہند نے نہیں تسلیم کیا مطیع اللہ کو کوئی چارہ نہیں رہ گیا۔ حکومت امور پر غور کرنے کے لیے وقت لے سکتی ہے اور حقوق سے انکار کرنے میں تاخیر کرنا ریاستی عمل کے خلاف نہیں جاتا۔ جب تک کہ صاف طور سے ظاہر نہ ہو کہ حکومت نے واضح یا معنوی طور سے حقوق کو تسلیم کر لیا ہے۔

بھرت پور کے پرنس کی ریاست نے بھرت پور میں ایک منڈی قائم کی۔ اس نے اندر کی آراضیات خریدنے کی ترغیب دینے کے لیے منڈی کے اندر لاتے جانے والے مال بورد ہاں کے تصرف کے لیے بیچے جانے والے مال اور منڈی سے باہر لے جانے والے مال پر کسٹم محمول میں ۲۵ فی صد کی تخفیف کروی۔ اپیلانٹ نے اس منڈی کی ایک آراضی ۱۹۳۹ء میں خریدی۔ ریاست اس کے بعد شیسے یومین میں منعم ہو گئی اور پھر راجستھان ریاست میں منعم ہو گئی۔ راجستھان حکومت پر ریاست نے جملہ ایسی منڈیوں کو ختم کر دیا۔ اس کے بعد اپیلانٹ نے راجستھان حکومت پر زاید کسٹم محمول کی واپسی کی نالیش دائر کر دی لیکن جیسی دھڑے پر یہ کسٹم داس بنام راجستھان

میں سپہم کوٹ نے اس مطالبہ کو نامنظور کر دیا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ ایک ریاست کا حصہ  
میں ضم ہونا سرکاری عمل تھا اور جانشین ریاست کو ضم کی ہوئی ریاست کے اختیار خود بخود  
نہیں حاصل ہو جاتے۔ کوئی قائم مقامی اس طور سے نہیں ہوئی کہ ضم کی ہوئی ریاست کے کیے ہوئے  
معاهدات جانشین ریاست پر عاید ہو گئے۔ پہلی ریاست کا کیا ہو معاہدہ فرماؤ گی تنہا ہی کے بعد  
ختم ہو گیا جب تک کہ جانشین ریاست نے اس کی تصدیق نہ کر دی ہو۔ اس کی وجہ یہ تھی کہ کسی  
عملداری کے فرماؤ یا نہ اختیار کر لے لینا سرکاری عمل ہے اور نئے فرماؤ سے تسلیم کیے ہوئے  
میونسپل عداوتوں کو صرف ان معاملات کی بابت اختیار سماعت تھا جس کو نئے فرماؤ نے  
تسلیم کر لیا ہو۔ اور ان کو واضح یا معنوی طور سے تسلیم کیا جاسکتا ہے۔

## حکومت کے معاہدات

۱۹۲۷ء کے قبل کاسن لاکے تحت تاج پر کسی عدالت میں معاہدہ کی بنا پر نانش نہیں  
دائر کی جاسکتی تھی۔ یہ استحقاق جاگیریت کے دور سے چلا آ رہا تھا جب ایک جاگیردار پر اسی  
کی عدالت میں نانش دائر کی جاسکتی تھی۔ دوسرا متولہ جس سے کام لیا جاتا ہے یہ تھا کہ بادشاہ  
کوئی غلطی نہیں کر سکتا۔ ایک رعایا تاج کے خلاف وادری اسی طریقہ سے حاصل کر سکتی تھی کہ  
وہ پہلے تاج کو اپنی عرض داشت پیش کرتی تھی اور اگر اس کو شاہی منظوری مل گئی تب عدالت  
اس معاملہ کی سماعت کرتی تھی۔ شاہی منظوری عام طور سے مل جاتی تھی مگر وہ کسی حق کی بنا پر  
نہیں طلب کی جاسکتی تھی اور اگر منظوری نہ دی جائے تو کوئی وادری نہیں مل سکتی تھی۔  
تاج کارروائی ایکٹ ۱۹۲۷ء نے اس طریقہ کار کو ختم کر دیا اور چند معاملات کے بجز معاہداتی  
ذمہ داری کو نافذ کرنے کے لیے عام عدالتوں میں نانشات دائر کرنے کی اجازت دے دی۔

دستور کی دفعہ ۲۹۹ (۱) تین شرائط تجویز کرتی ہے جن کو مرکز یا ریاست کے عملیہ انتہا  
کو استعمال کرتے ہوئے کیے گئے معاہدات کو پورا کرنا پڑتا ہے۔ (۱) ایسے جملہ معاہدات کو صدر  
یا گورنر جیسی کہ صحت ہو، کے کئے ہوئے عاشر ہونے چاہئیں۔ (۲) عملیہ اختیار کے استعمال  
میں کیے ہوئے ایسے جملہ معاہدات اور جائیداد اور کھاتوں کی تحریر اور تکمیل صدر یا گورنر  
'جیسی کہ صحت ہو' کے نام سے ہونی چاہیے۔ اور (۳) ان کی تجویز و تکمیل ایسے طریقہ سے  
اور ایسے اشخاص کریں جیسا کہ صدر یا گورنر ہدایت دے یا اختیار دے۔ الفاظ

”تحریر و تکمیل“ ظاہر کرتے ہیں کہ معاہدہ تحریری ہونا چاہیے۔ لہذا زبانی معاہدہ دفعہ ۲۹۹ (۱) کے اغراض کے لیے کافی نہیں ہے۔

عام طور سے عدالتوں نے یہ نظریہ اختیار کیا ہے کہ دفعہ ۲۹۹ (۱) دستور میں بعض خانہ پوری کرنے کی غرض سے نہیں وضع کی گئی ہے بلکہ اس کا مقصد یہ ہے کہ حکومت کو بے قاعدہ طور سے کیے ہوئے معاہدات کی بنا پر مقدمہ بازی کے بارے سے بچایا جائے۔ عدالتوں نے کہا ہے کہ دفعہ ۲۹۹ (۱) میں دی ہوئی شرائط لازمی ہیں ہدایتی نہیں۔ لہذا اس دفعہ کے غیر مطابقت میں تحریر کیے ہوئے معاہدات کا نفاذ کوئی عدالت نہیں کرے گی نہ اس نے معاہدات کے فریقین کو اس کی تعمیل کے لیے اس کے نقص کی بنا پر حکومت ہر جانہ کی ذمہ دار ہوگی۔ کوئی ثالث بھی اس کو نافذ نہیں کر سکتا ہے لیکن پھر عدالتوں نے محسوس کیا کہ ان شرائط کی بہت سختی سے پابندی کروانا شاید عملی طور سے ممکن نہ ہو سکے۔ روزانہ سیکڑوں سرکاری افسران مختلف اقسام کے معاہدات کرتے ہیں اور کچھ خفیہ ماہیت کے ہوتے ہیں۔ بسا اوقات معاہدات خط و کتابت کے ذریعہ اور کبھی زبانی کیے جاتے ہیں۔ انتظامی نقطہ نظر سے ہر معاہدہ کے لیے صرح اور تفصیلی دستاویزات تحریر اور تکمیل کرنا بہت ہی دشوار گزار امر ہے۔ دفعہ ۲۹۹ کے بارے میں عدالتی نظریہ نے دو مختلف صورتوں میں ہم آہنگی پیدا کرنے کی کوشش کی ہے ایک یہ کہ حکومت کا بغیر امتیاز کے کیے ہوئے معاہدات سے تحفظ کیا جائے اور دوسری طرف یہ کہ ان بہت احتیاط نہ کرنے والے فریقین کا تحفظ کیا جائے جو سرکاری افسران کے ساتھ بغیر دستور سے مقررہ ضابطہ کی تعمیل کیے معاہدات کر لیں۔ لہذا چند حالات کے سیاق میں عدالتوں نے دفعہ ۲۹۹ میں دیے ضابطہ کی سختی کو کچھ کم کر دیا ہے۔

دفعہ ۲۹۹ کے تحت کسی معاہدہ کے جائز ہونے کے لیے لازم ہے کہ وہ تحریر میں ہو۔ مگر یہ مزید یہ نہیں ہے کہ اس غرض کے لیے حکومت اور معاہدہ کے دیگر فریق کے درمیان باضابطہ قانونی دستاویز تحریر کی جائے۔ انڈیا بنام رگیا رام میں حکومت ہند ایکٹ ۱۹۲۵ کے تحت ایک معاملہ تھا مگر چونکہ اس کی اور دستور کی دفعہ ۲۹۹ کی تجویز یکساں تھی اس کا

حوالہ دینا مناسب ہو گا۔ محکمہ غذایات کے خریدار اور علیحدگی کے چیف ڈائریکٹر نے سگریٹ خریدنے کی غرض سے ٹینڈر طلب کیے۔ رسپانڈنٹ کا ٹینڈر منظور کر دیا گیا۔ اور اس ڈائریکٹر نے منظوری کے خط پر دستخط کر دیے۔ سپریم کورٹ کو اس امر پر فیصلہ دینا پڑا کہ آیا فریقین کے درمیان معاہدہ کو مستحکم کرنے والے منظوری کے خط کی شرائط دستور کے مطالبات کی تعمیل کرتی ہیں یا نہیں عدالت نے فیصلہ دیا کہ دستور کی تجویز کا واضح طور سے یہ منشا نہیں کہ حکومت ہند کی جانب سے ایک باقاعدہ اور باضابطہ دستاویز کی تحریر اور تکمیل کی جائے اور جب ہی معاہدہ مؤثر ہو گا۔ الفاظ ”تحریر و تکمیل“ بذات خود یہ نہیں ظاہر کرتے کہ ایک باقاعدہ اور باضابطہ دستاویز لکھی جائے۔ معاہدات کے تحریر و غیزہ کرنے کے بارے میں گورنر جنرل کی کوئی ہدایت نہ ہوتے ہوئے معاملہ کی تکمیل فریقین کے درمیان خط و کتابت کے ذریعہ ہو سکتی ہے۔ ٹینڈر کا دیا جانا اور اس کا اختیار مقتدر سے منظور کیا جانا قانونی تجویز کی کافی تعمیل ہے۔

دفعہ ۲۹۹ (۱) کے تحت حکومت کی جانب سے وہ شخص معاہدہ کر سکتا ہے جس کو اس غرض کے لیے اختیار دیا گیا ہو۔ غیر مجاز شخص کا لیا ہوا معاہدہ جائز معاہدہ نہیں ہوتا۔ سپریم کورٹ کی رائے کے بموجب حکومت کی جانب سے معاہدہ کرنے کے اختیار کا دینا ہمیشہ اس غرض کے لیے مخصوص طور سے وضع کیے ہوئے قواعد یا باضابطہ اظہار نامہ یا مخصوص حکم کے ذریعہ ضروری نہیں ہوتا۔ مخصوص معاہدہ یا معاہدات کے متعلق اختیار صدر یا گورنر اس افسر کو بھی دے سکتا ہے جس کی اشاعت اظہار نامہ کے ذریعہ نہ کی گئی ہو۔ دفعہ ۲۹۹ (۱) اختیار دینے کے کسی خاص طریقہ کی تجویز نہیں کرتی لہذا اختیار مخصوص معاملہ کے بارے میں کسی مخصوص افسر کو دیا جاسکتا ہے۔ جبکہ راجے پور یا بنام ہند میں معاہدہ مشرقی ہند ریویو کے علاقائی سپرنٹنڈنٹ نے کیا تھا مگر اس کو ریویو انتظامیہ نے ایسا کرنے کا واضح اعتبار نہیں دیا تھا۔ مگر سپریم کورٹ نے مندرجہ ذیل حالات کی بنا پر نتیجہ نکالا کہ اس کو اختیار تھا۔ اس فرم نے بہت زیادہ مقدار میں غلہ پیش کیا جس کو ریویو انتظامیہ نے منظور کر لیا۔ اس

غلہ کو پورے ملازمین کے درمیان تقسیم کرنے کی اسکیم کو بورڈ نے منظور کر لیا۔ انفسران کو اس غلہ کی حوالگی لینے۔ اس کی نقل و حمل کرنے اور اس کو تقسیم کرنے کا اختیار دیا گیا۔ معائنہ کپڑو و گرام مرتب کیا گیا۔ حوالگی لینے کے لیے وگن موجود رکھے گئے۔ خالی وگنوں کو واپس کیا گیا۔ مراسلات کیے گئے۔ بلوں اور رسیدوں کو قبول کیا اور بلوں کی ادائیگی کی۔ سپریم کورٹ کی رائے میں یہ معاملات ظاہر کرتے تھے کہ سپرنٹنڈنٹ نے معاہدہ بورڈ کے دے ہوئے اختیار کے تحت کیا تھا۔

آخر میں ایک قابل نفاذ معاہدہ کی تحریر و تکمیل صدر یا گورنر (جیسی کہ صورت ہو) کے نام سے اور اس کی جانب سے کی گئی ظاہر ہوئی چاہیے۔ اگر کسی معاہدہ کو با اختیار انفسر کرے تو بھی اس میں یہ نقص ہو سکتا ہے کہ وہ صدر یا گورنر کے نام سے اور اس کی جانب سے کیا ہوا نہ ظاہر کیا گیا ہو۔ بلکہ راج کے معاملہ میں خریدنے کا آرڈر گورنر جنرل کے نام سے نہیں بدلی کیا گیا تھا۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ اس کی بنا پر کیا ہوا معاہدہ قابل نفاذ نہیں تھا

عدالت کا نظریہ یہ تھا کہ صدر کے نام سے اور اس کی جانب سے نہ کیا ہوا معاہدہ قابل نفاذ نہیں ہے اگرچہ اس کو کسی با اختیار انفسر نے ہی کیوں نہ کیا ہو۔ اس تجویز پر کہ معاہدہ صدر کے نام سے ہی کیا ہوا ظاہر ہونا چاہیے اعتراض کیا گیا ہے۔ کیونکہ ایک معاہدہ جو ہر درجہ صورتوں میں ہاگل باقاعدہ ہو صرف اس شخص کی وجہ سے قابل نفاذ نہ ہو گا کہ صدر کے نام سے کیا ہوا نہیں ظاہر کیا گیا تھا۔ چند معاملات میں اس قاعدہ کی سختی کو کچھ کم کر دیا گیا ہے۔ لہذا ریالام کے معاملہ میں یہ امر کہ دستخط کرنے والے انفسر نے یہ نہیں درج کیا کہ وہ معاہدہ پر صدر کی جانب سے دستخط کر رہا تھا اس معاہدہ کو باطل قرار دینے کے لیے کافی نہیں قرار دیا گیا۔ اس معاملہ میں عدالت نے فریقین کے درمیان مراسلات کے ذریعہ معاہدہ کے قائم ہونے کا نتیجہ نکالا تھا۔

عدالت نے ہنگامی پہلو کو نظر انداز کرتے ہوئے کہا کہ مراسلات پر واجب طور سے غور کرنے پر مقبول طور سے قرار دیا جاسکتا ہے کہ معاہدہ منجانب صدر کیا گیا تھا۔ کرم شتی بنام بیہی میں گئے کے مقدم کی آپ پاشی کے لیے نہر کا پانی مہیا کرنے کا معاہدہ مراسلات کے ذریعہ کیا گیا لیکن گورنر کے نام سے کوئی باقاعدہ دستاویز معاہدہ کی بابت نہیں تحریر کی گئی۔ کچھ عرصہ تک پانی دینے کے بعد

اس کی سپلائی حکومت نے بند کر دی۔ عدالت نے فیصلہ دیا کہ باقاعدہ معاہدہ کی تحریر و تکمیل نہ ہونے کی وجہ سے وہ معاہدہ قابلِ نفاذ نہ تھا اگرچہ دستاویزی شہادت سے معلوم ہوتا تھا کہ فریقین کے درمیان معاہدہ کی تکمیل ہو گئی تھی اس میں یہ بھی واضح نہیں تھا اس افسر کو جس نے معاہدہ کیا معاہدہ کرنے کا اختیار تھا یا نہیں۔

کے۔ پی۔ جودھری بنام مدھیہ پردیش میں ایک شخص نے نیلام میں بولی بوتے کے قبل نیلام کی نوٹس پر دستخط کیے کہ وہ نیلام کی شرائط کا پابند رہے گلا یک شرط یہ تھی کہ اگر بولی بوتے والا بولی کے منظور کیے جانے کے بعد ضابطہ کی تعمیل نہ کرے گا تو اس کو عیناً ضبط ہو جائے گا اور وہ ضحیکہ دوبارہ اس کے چوکھٹے پر نیلام کیا جائے گا اور اگر اس سے بطور قبیلہ لگوانی ملے گی تو اس کی بجائے اس کے چوکھٹے پر نیلام کیا جائے گا

آیا نیلام کی نوٹس پر دستخط کرنے سے حکومت اور بولی بوتے والے کے درمیان کوئی معاہدہ قائم ہو گیا یا نہیں۔ اس معاملہ میں دفعہ ۲۹۹ (۱) کی پوری تعمیل نہیں ہوتی تھی۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ایسا کوئی معاہدہ نہیں ہوا کیونکہ دفعہ ۲۹۹ (۱) کی تہذیب لازمی ہے اس کے تحت کوئی معنوی معاہدہ نہیں ہو سکتا۔ دفعہ ۲۹۹ (۱) معنوی معاہدہ کو خارج کرتی ہے۔ عدالت نے اپنی رائے کی تائید میں کہا کہ اگر ایسے معنوی معاہدات کی اجازت دی جائے تو دفعہ ۲۹۹ (۱) بیکار ہو جائے گی۔ عدالت نے مولم چند بنام مدھیہ پردیش میں بھی ایسا ہی سخت اور بے لورچ نظریہ اختیار کیا۔ اس میں شک نہیں کہ اس کشادہ نظریہ میں جس کو شروع میں سپریم کورٹ نے اختیار کیا تھا بعد کی نظائر کی وجہ سے رکاوٹ پیدا ہو گئی۔

۱۹۶۸ کے قبل ایک یہ عدالتی نظریہ ظاہر کیا گیا تھا کہ اگرچہ ایک بے قاعدہ طور سے تحریر کیے ہوئے معاہدہ کی بنا پر عام طور سے حکومت پر زامش نہیں کی جاسکتی پھر بھی حکومت کو ذمہ داری تسلیم کرتے ہوئے اس معاہدہ کی تصدیق کر دینا چاہیے۔ لیکن مولم چند کے معاملہ میں سپریم کورٹ نے بہت سخت نظریہ اختیار کیا اور کہا کہ ان معاہدات کے متعلق جو دفعہ ۲۹۹ (۱) کے بموجب نہ تحریر کیے گئے ہوں تصدیق کا سوال نہیں پیدا ہوتا نہ حکومت کے خلاف کوئی امتناع جاری ہوتی ہے۔ وجہ یہ دی گئی کہ دفعہ ۲۹۹ (۱) صرف خانہ پوری

کرنے کے لیے نہیں وضع کی گئی ہے اور اس کی تجویز کو نظر انداز نہیں کیا جاسکتا اگر تصدیق یا امتناع کا عندر تسلیم کر لیا جائے تو اس کا مطلب یہ ہو گا کہ عوام کے تحفظ کے لیے وضع کی ہوئی دستور کی ایک اہم تجویز منسوخ کر دی گئی۔

دستور کی دفعہ ۲۹۹ (۱) صدر یا گورنر کو اور اس کی جانب سے معاہدہ یا جائیداد کی ضمانت کی تحریر و تکمیل کرنے والے دیگر اشخاص کو دستور کی غرض کے لیے یا اس کے متعلق حکومت ہند کے نافذ کسی قانون کی غرض کے لیے کیے ہوئے معاہدہ یا جائیداد کی ضمانت کے بارے میں ذاتی ذمہ داری سے بری کرتی ہے۔ برائت محض صدر یا گورنر کی ذاتی برائت ہے۔ یہ تجویز حکومت کو تحریر کیے ہوئے معاہدہ کی ذمہ داری سے بری نہیں کرتی ہے۔ جہاں تک حکومت کا تعلق ہے اس کی ذمہ داری اس کے خلاف کسی قانونی تجویز کے تابع وہی ہے جو کسی فی شخص کی ہوتی ہے۔ سپریم کورٹ نے اتر پردیش بنام سرکاری لال میں فیصلہ دیا کہ دفعہ ۲۹۹ کے بموجب نہ تحریر کیا ہوا معاہدہ باطل ہے اور قانون کی نگاہ میں کوئی معاہدہ نہیں ہے۔ معاہدہ ایکٹ کا اس پر اطلاق نہیں ہوتا۔

مزید یہ کہ بے تصور اشخاص کے تحفظ کے لیے عدالتوں نے فیصلہ دیا ہے کہ اگر دفعہ ۲۹۹ کے بموجب نہ تحریر کیے ہوئے اقرار نامہ کے تحت حکومت کو کوئی فائدہ پہنچا ہو تو وہ اقرار نامہ کے دوسرے فریق کو معاہدہ ایکٹ کی دفعہ ۲ کے تحت بظاہر معاہدہ کی بنا پر معاوضہ ادا کرنے کی ذمہ داری قرار دی جاسکتی ہے۔ یہ اس وجہ سے کہ حکومت کے لیے یہ منصفانہ عمل نہ ہو گا کہ کسی ایسے اقرار نامہ کے تحت جس کی وہ پابند نہ ہو اس کو پہنچے ہوئے فائدہ کو رکھے رہے۔ دفعہ ۲۹۹ (۱) بے اثر نہیں ہو جاتی اگر کسی خدمت کے واقعی کیے جانے کی بنا پر معقولیت کے لحاظ سے نہ کہ معاہدہ کی شرائط کے تحت حکومت سے معاوضہ دلویا جائے۔ عدالتوں نے یہ نظریہ عملی نقطہ نظر سے اختیار کیا ہے۔ موجودہ حکومت ایک وسیع ادارہ ہے۔ انصران کو بہت سے چھوٹے چھوٹے معاہدات کرنے پڑتے ہیں کبھی خط و کتابت



کے ذریعہ اور کبھی زبانی بنیہ دفعہ ۲۹۹ (۱) کی تجویز کی تعمیل کیے ہوئے۔ ایسی صورت میں اگر حکومت نے کوئی فائدہ اٹھایا ہو اور وہ معاہدہ دیگر طور سے جائز ہو تو باوجودیکہ دفعہ ۲۹۹ (۱) کی تعمیل نہ کی گئی ہو معاہدہ ایکٹ کی دفعہ ۷ کا معاوضہ کے مطالبہ پر اطلاق ہو گا۔ اگر دفعہ ۷ کا اطلاق نہ ہو تو شدید دشواریاں پیش آئیں گی اور حکومت کے کام میں بی رکاوٹ پڑ جائے گی۔ معاہدہ ایکٹ کی دفعہ ۷ کی بنیاد نقصی تلافی کے اصول پر ہے نہ کہ معنوی معاہدہ پر۔ مثال کے طور پر ایک سرکاری انفسر نے ایک شخص کے مندرکہ کو تسلیم کرتے ہوئے اس سے حکومت کے لیے ایک عمارت تعمیر کرنے کی استدعا کی عمارت تعمیر کر دی گئی اور قبول کر لی گئی۔ جب ٹھیکہ دار کو ادائیگی نہیں کی گئی تو اس نے حکومت کے خلاف اس قسم کی ہاش دائر کر دی۔ حکومت نے مندر کیا کہ وہ استدعا بغیر کسی اختیار کے کی گئی تھی اور فریقین کے درمیان کوئی معاہداتی تعلق نہ تھا۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ وہ معاہدہ قابل نفاذ نہ تھا کیونکہ دفعہ ۲۹۹ (۱) کی تعمیل نہیں کی گئی تھی مگر پھر بھی حکومت دفعہ ۷ کے تحت معاوضہ ادا کرنے کی دین دار تھی۔ دفعہ ۷ کی تجویز میں تین شرائط درج ہیں۔ (۱) ایک شخص نے جائز طور سے دوسرے کے لیے کوئی عمل کیا ہو یا کسی شے کی حواگی دی ہو۔ (۲) ایسا کرنے میں اس کی نیت صحت کام کرنے کی نہ ہو اور (۳) اس شخص نے جس کے لیے کوئی عمل کیا گیا ہو یا جس کو کوئی چیز حوالہ کی گئی ہو اس سے واقعی فائدہ اٹھایا ہو۔ لیکن دفعہ ۷ کے تحت ایسے معاملہ کی کوئی شخص تعمیل مختص نہیں کروا سکتا۔ نقص معاہدہ کی بنا پر ہر معاملہ کی ہاش کر سکتا ہے اس وجہ سے کہ فریقین کے درمیان کوئی معاہدہ نہ تھا۔

## خدمت کے اقرار نامے

کوئی خدمت کا معاہدہ دفعہ ۲۹۹ کی تجویز کی عدم تعمیل کی وجہ سے باطل نہیں قرار دیا جاسکتا۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ تقرر کیے جانے کے بعد سرکاری ملازم کو ایک حیثیت حاصل ہو جاتی ہے اور پھر اس کے حقوق اور وجوب کا تعین دونوں کی رعنا مندی پر نہیں کیا جاتا بلکہ وہ حکومت کے وضع کیے ہوئے قانونی قواعد کے ذریعہ کیا جاتا ہے۔ عموماً حکومت اور ملازم کے

درمیان کوئی باضابطہ معاہدہ نہیں تحریر کیا جاتا بلکہ محض تقرر کے خط سے شروع ہوتی ہے اس سیاق میں خدمت کے معاہدات دفعہ ۲۹۹ کے دائرہ سے باہر تصور کیے جاسکتے ہیں۔ پرتھوتم لال ڈیگر اینام ہند میں جسٹس ہوس نے کہا ہے کہ چونکہ حکومت کے ساتھ خدمت کا معاہدہ "خوشنودی" پر منحصر ہے۔ وہ معاہدہ کی اصطلاح کے عام مفہوم میں معاہدہ نہیں ہے ایک معاہدہ جو محض خوشنودی کی بنا پر ہو اور باوجود اس کے خلاف واضح شرط ہونے کے ختم کر دیا جاسکے دفعہ ۲۹۹ (۱) کے دائرہ میں نہیں لایا جاسکتا۔

## باب (۱۶)

# قانونی کاروائیوں میں حکومت کا حق استثناء

## (استحقاق خصوصی)

### کیا ریاست کسی قانون کی پابند ہے

ایسے حالات میں جب حکومت کی کارکردگیوں میں اضافہ ہوتا جا رہا ہو اور ریاست وہ افعال انجام دینے لگی ہے جو LAISSEZ FAIRE کے دور میں افراد کرتے تھے یہ معلوم کرنے کی ضرورت پڑتی جا رہی ہے کہ کسی شخص پر وجوب پابندی اور ذمہ داری عاید کرنے والا قانون کس حد تک ریاست کو بھی پابند کرے گا۔ دوسرے الفاظ میں سوال یہ ہے کہ ریاست کس حد تک قانون کی پابند ہے؟ کس حد تک ریاست اس استحقاق کا ادعا کر سکتی ہے کہ کسی قانون سے افراد پر عاید کیے ہوئے وجوب اور ذمہ داری کا اطلاق اس پر نہیں ہوتا؟

انجینڈ میں کامن لاکے تحت تاج کو یہ استحقاق حاصل تھا کہ وہ کسی قانون کا پابند نہیں ہے جب تک وہ نامزد نہ کر دیا جائے یا لازماً معنوی طور سے پابند نہ ہو۔ یہ اصول اس شاہی استحقاق سے پیدا ہوا تھا کہ بادشاہ کوئی غلطی نہیں کر سکتا۔ نظریہ یہ اختیار کیا گیا ہے کہ تاج کی اجازت سے وضع کیا ہوا قانون صرف رعایا کے لیے بنایا جاتا ہے اور تاج اس کی زد سے باہر ہے۔ اس نظریہ کو آزادی کے قبل ہند میں بھی تسلیم کر لیا گیا تھا جس کا صوبہ بمبئی بنام بمبئی شہر کے میونسپل کارپوریشن میں پری دئی کونسل کے فیصلہ سے ظاہر ہوتا ہے۔ آزاد اور جمہوریہ ہند میں بھی اس قانون کو سپریم کورٹ نے راسننگ کے دائرہ کیئر بنام مکنتہ کے لا پرشین

میں تسلیم کر لیا ہے۔ اس معاملہ کے واقعات یہ تھے کہ مکملہ میونسپل ایکٹ ۱۹۲۳ کی دفعہ ۳۸۶ (الف) کے تحت کسی شخص کو بغیر لائسنس کے چاول وغیرہ کا ذخیرہ کسی جگہ کرنے کی ممانعت تھی۔ راشننگ کے ڈائریکٹر نے کارپوریشن نے اس تجویز کی خلاف ورزی کی بنا پر مقدمہ چلانا چاہا۔ فیصلہ طلب سوال یہ تھا کہ آیا حکومت اس ایکٹ کی دفعہ ۳۸۶ (الف) کی پابندی تھی، اس سوال کا جواب ایک دوسرے سوال کے جواب پر منحصر تھا یعنی آیا شاہی تصویر پر منحصر اس قاعدہ کا اطلاق کہ ریاست قانونی تجویز کی پابند نہیں ہے جمہوریہ ہند میں اب بھی ہوتا ہے سپریم کورٹ نے کثرت رائے سے فیصلہ دیا کہ یہ پرانا قاعدہ اب بھی برقرار ہے اور یہ کہ ریاست کسی قانون کی پابند نہیں ہے جب تک کہ ایکٹ واضح طور سے اس کو پابند کرنے کی تجویز نہ کر دے یا جب تک یہ نتیجہ لازماً معنوی طور سے نہ نکالا جاسکے۔ یہ کہا گیا کہ کامن لا اصول قوانین کی تعبیر کے قاعدہ کے مطابق اور پبلک پالیسی کی بنا پر ہند میں اختیار کیا گیا تھا۔ دستور میں کوئی ایسے احفاظ نہیں تھے جو اس قول کی تائید کر دیں کہ دستور میں جمہوری طرز حکومت کے تصور کے قائم کیے جانے کے بعد اس صورت میں کوئی تعبیر پیدا ہو گیا۔ یہ قاعدہ نہ صرف انگریز کی طرح شاہی نظام میں بلکہ امریکہ کی طرح جمہوری نظام میں بھی نافذ ہے۔ اخیر میں یہ کہا گیا کہ دستور کی دفعہ ۳۷، دستور کے قبل کے قوانین کو برقرار رکھا ہے لہذا قوانین کی یہ تعبیر کہ ریاست کسی قانون کی پابند نہیں ہے اب بھی بطور موثر قانون کے برقرار ہے۔ جسٹس وائچرنے کثرت رائے کے فیصلہ سے اتفاق نہیں کیا۔ انھوں نے کہا کہ کامن لا کا یہ قاعدہ حکومت قانون کے تصور سے غیر مطابق ہے اور جمہوری دستور میں تعبیر کے ایسے قاعدہ کو جو شاہی استحقاق پر مبنی ہو جبکہ ہند میں کوئی تاج نہیں ہے قائم رکھنا حق بجانب نہ ہو گا۔ مگر بعد کو - 99 Sc. 1960 - AIR میں سپریم کورٹ نے راشننگ ڈائریکٹر کے معاملہ میں فیصلہ کو مسترد کر دیا۔ اس میں یہ فیصلہ دیا گیا کہ ریاست قانون کی پابند ہے جب تک اس کو واضح یا لازماً معنوی طور سے مستثنیٰ نہ کر دیا گیا ہو۔ سابقہ نظائر پر نظر ثانی کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ یہ کامن لا کا قاعدہ حکومت ہند میں قانونی حیثیت نہیں رکھتا۔ اس کامن لا کے قاعدہ کو ہند میں نہ اختیار کرنے کے یہ وجوہ کہے گئے۔ (۱) ہند میں کوئی تاج نہیں ہے۔ (۲) تاج کے استحقاق اور اس کے بے میب ہونے پر مبنی قاعدہ عوامی جمہوریہ کے تصور سے غیر متعلق ہے۔ (۳) یہ کامن لا کا قاعدہ مساوات کے اصول پر مبنی حکومت قانون کے تصور سے غیر مطابق ہے۔ عدالت نے اس

فیصلہ کو ہند بنام جی میں مستحکم کر دیا۔

اگر کسی ایکٹ نے واضح طور سے ریاست کو مستثنیٰ کر دیا ہو تو کوئی دشواری نہیں پیدا ہوتی۔ لیکن یہ سوال کہ کن حالات میں خیال کیا جائے گا کہ کسی ایکٹ نے ریاست کو مستثنیٰ کر دیا بہت دشوار ہے۔ چونکہ عام طور سے ریاست قانون کی پابند ہے اس امر کے ثبوت کرنے کا بار ثبوت کہ وہ مستثنیٰ ہے ریاست پر ہوتا ہے۔ ”لازمًا“ ”معنوی“ کے خارج کے طریقے سے قانون کو غیر معین کر دیا ہے لیکن اس کے ساتھ وہ اتنا لوچ دار ہے کہ عدالتیں مناسب معاملات میں ریاست کو قانون کی پابندی سے مستثنیٰ کر سکتی ہیں خاص طور سے ان مقاصد کے نتائج جن کو رخص کرنے یا ان بے قاعدگیوں کے نتائج جن کو دور کرنے کا کسی ایکٹ کا منشا ہو اس سوال کے لیے فیصلہ کن امور ہوتے ہیں۔ فوجداری مقدمات میں جن میں سزائے قید دی جاسکتی ہو ریاست عموماً لازمًا معنوی طور سے مستثنیٰ تصور ہوتی ہے۔ وجہ یہ ہے کہ ریاست کو قید میں رکھنے کی کوئی صورت نہیں ہوتی اسی طرح ایسی صورت میں بھی ریاست مستثنیٰ تصور ہوگی جہاں کسی قانونی تجویز کے تحت ریاست پر عاید کیا ہوا جرمانہ ریاست کے خزانہ میں ہی جمع کیا جائے۔ ایسے مقدمہ کے دائرہ کرنے کا منشا کبھی نہیں ہوتا۔ لہذا راشننگ ڈائریکٹر کے معاملہ میں اگر جرمانہ عاید کیا جاتا تو وہ کارپوریشن کے خزانہ میں نہیں بلکہ ریاست کے خزانہ میں جمع ہوتا۔ ایسی صورت میں جسٹس وائیچر نے اپنے فیصلہ میں کہا کہ ریاست معنوی طور سے قانون کی پابند نہیں ہے۔ لیکن اگر جرمانہ کو کارپوریشن کے خزانہ میں جمع کرنا ہو تو ریاست لازمًا معنوی طور سے قانون کی پابند قرار دی جاسکتی ہے۔ جیسا کہ سپریم کورٹ اور رمبرنس کے معاملہ میں ہوا۔

فوجداری کے معاملات کے بجز دیگر معاملات میں معلوم کرنا کہ آیا ریاست لازمًا معنوی طور سے مستثنیٰ ہے یا نہیں دشوار سوال ہے۔ دو ایسے معاملات کا ذکر کیا جا رہا ہے جن میں اس سوال پر غور کیا گیا۔ ہند بنام جیتی میں ریاست نے تجویز کی کہ مالک اراضی کے اسیاموں کو اپنے زیر قبضہ زمین پر مالک اراضی کے حقوق۔ اس کی ملکیت اور اس کا مفاد مقررہ طریقہ

سے تعین کیے ہوئے معاوضہ کی رقم کی ادائیگی پر حاصل ہو جائیں گے۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا ریاست کی ملوک آراضی کے آسامیوں کو بھی اس آراضی میں حقوق ملکیت حاصل ہو جائیں گے یا نہیں۔ سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا کہ ریاست معنوی طور سے مستثنیٰ نہیں تھی۔ عدالت نے کہا ”یروا فتح ہے کہ ایکٹ کا مقصد تھا کہ وسیع آراضیات کی اٹلاک ختم کر دی جائیں اور ان میں آراضی کے مالکان کے حقوق کو ختم کر کے اور ان حقوق کو آسامیوں کو دے کر ذیل کار آسامیوں کے حالات کی اصلاح کی جائے“۔ یہ مستقل مقصد ہوتے ہوئے یہ نہایت غیر اغلب ہے کہ قانون سازی نے ایکٹ کے اطلاق کے متعلق ریاست اور شہری میں امتیاز کیا ہوگا۔ ریاست بنام ریاستی بیمہ کارپوریشن میں یہ سوال تھا کہ آیا ریاست کو اس رقم کی تلافی کرنا ہے جو کارپوریشن کو اپنے لازم کو بطور بیمہ رقم ادا کرنی پڑی تھی کیونکہ اس کو ریاست کے ایک ڈرائیور کی غفلت کی وجہ سے چوٹ آئی تھی۔ دلاس ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ حکومت لازم معنوی طور سے پابند تھی۔ عدالت نے کہا کہ ریاست کو ایکٹ سے پابندی کرنا خلاف عقل بات ہوگی کیونکہ ایکٹ مفاد عامہ کے لیے تھا۔ اجیران کار ریاستی بیمہ ایکٹ اجیران کے فائدہ کے لیے وضع کیا گیا تھا تاکہ ان کی ماموری کے دوران چوٹ وغیرہ کی بابت تلافی کی جائے۔ جب ریاست نے زمینی نقل و حمل کا کاروبار شروع کیا تو یہ نہیں کہا جاسکتا تھا کہ وہ کوئی سرکاری عمل انجام دے رہی تھی۔ لہذا کوئی وجہ نہیں کہ ریاست چوٹ کے بارے میں ذمہ دار کیوں نہ قرار دی جائے۔

## حکومت کے خلاف امتناع (ESTOPPEL)

انتظامیہ کو وسیع اختیار تسمیری۔ قانون کی تعبیر کرنے کا اختیار اور فیصلہ کرنے کا اختیار۔ حاصل ہو جانے پر یہ اس کا بڑھتا ہوا معمول ہو گیا ہے کہ وہ قبل از وقت اعلان کر دیتا ہے، تفسیق قانون کے ذریعہ نہیں، کہ وہ اپنا اختیار تسمیری کس طریقہ سے استعمال کرے گا اور قانون کی کیا تعبیر کرے گا۔ اکثر وہ کسی شخص کو اپنی رائے یا صلاح دیتا ہے کہ وہ کسی مخصوص معاملہ اور حالات میں کس طرح عمل کرے گا۔ اکثر سوال پیدا ہوا ہے کہ یہ انصرانہ اظہار رائے۔ یقین دہانی یا صلاح کنی قابل

استدلال ہے کیا نجی شخص کی طرح انتظامیہ بھی پابند یا ذمہ دار ہو جاتا ہے اگر اس کے وعدہ یا اصلاح پر عمل کر لیا جائے؟ کیا انتظامیہ کے خلاف امتناع کے اصول کا اطلاق ہوتا ہے۔ کیا بعد کو انتظامیہ کو اپنی اصلاح کے خلاف جانے یا اپنے وعدہ کو واپس لینے کی ممانعت کی جاسکتی ہے؟

عام قاعدہ یہ ہے کہ حکومت کے خلاف اصول امتناع کا عذر نہیں لیا جاسکتا اور عموماً حکومت اس کی جانب سے دی ہوئی اصلاح کی ہوئی تعبیر اور یقین دہانی وغیرہ سے پابند نہیں ہوتی اگرچہ انہیں حالات میں ایک نجی شخص پابند ہوگا۔ ایک امریکی معاملہ کا حوالہ دے کر اس کی وضاحت کی جاسکتی ہے وہ فیڈرل کراپ انشورنس کارپوریشن بنام میرل ہے اس معاملہ میں سرکاری کارپوریشن کے ایک مقامی ایجنٹ نے بیمہ کئے ہوئے شخص کو اصلاح دی تھی کہ اس کی فصل کا بیمہ کیا جاسکتا ہے حالانکہ یہ اسی وقت نافذ ضابطہ کے خلاف تھا۔ اس سفارش کی بنا پر کارپوریشن نے اس بیمہ کرانے والے کی درخواست منظور کر لی۔ بعد کو وہ فصل برباد ہو گئی۔ فرض کرتے ہوئے کہ ایسے ہی حالات میں بیمہ کروانے والا نجی کمپنی کے خلاف کامیاب ہو جاتا ہے یہ کہ کوڈٹ نے اس مطالبہ کو نا منظور کر دیا یہ کہتے ہوئے کہ حکومت کے ساتھ معاملہ کرنے والے شخص کو یہ خطرہ لینا پڑتا ہے کہ اس نے تحقیق کر لیا ہے کہ وہ جو حکومت کی جانب سے عمل کرنا ظاہر کرتا ہے اپنے اختیار کے حدود میں رہے.... اور ایسا بھی ہوتا ہے جیسا اس معاملہ میں ہوا کہ ایجنٹ خود اپنے اختیار کے حدود سے واقف نہ ہو۔

انٹیمید میں کچھ عرصہ قبل یہ معلوم ہوتا تھا کہ یہ اصول بخوبی قائم ہو گیا تھا کہ امتناع کے اصول کو ایکٹ کی واضح تجویز پر ترجیح نہیں دی جاسکتی نہ اس کا اطلاق نو جداری کی نگہ روائی پر ہوتا ہے حوالہ کے معاملہ میں لارڈ نارٹھ میں نے کہا ہے کہ یہ یقینی امر ہے کہ نہ کوئی وزیر نہ کوئی تاج کا ماتحت انسر اپنے طرز عمل یا اظہار رائے کے ذریعہ تاج کو کسی ایکٹ کی تجویز کو نافذ کرنے سے روک سکتا ہے نہ رعایا اس کی بنا پر کہہ سکتی ہے کہ قانون کی خلاف ورزی ہوئی۔ اس معاملہ میں قانون یہ تجویز کرتا تھا کہ ایک عمل بنیہ متعلقہ مقتدر سے لائسنس حاصل کیے جائے مگر اس سے نہیں کیا جاسکتا ہے۔ محکمہ کے ایک انسر نے ایک شخص کو یقین دلایا کہ اس عمل کے لیے کسی

لائسنس کی ضرورت نہیں ہے۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ وہ یقین دہانی ایکٹ کی تجویز پر حاوی نہیں ہو سکتی۔ اس عمل کی بنا پر کوئی نائش کی جا سکتی ہے۔ ساؤتھ اینڈ ان سی (SOUTH-IND-ON-SEA) کے معاملہ میں یہ قرار پایا کہ اختیار تیزی کے استعمال کو روکنے کے لیے امتناع کا ہذر نہیں لیا جاسکتا ہے۔ اس معاملہ میں ایک انسر نے ایک نرم کو غلط یقین دہانی کرا دی اور اس کی بنا پر اس کو الگ عمل کرنے کی اجازت مل گئی۔ جب وہ بات غلط معلوم ہوتی تو اجازت منسوخ کر دی گئی۔ عدالت نے کہا کہ مقتدر کو صحیح واقعات پر استدلال کرنے سے روکا نہیں جاسکتا اور اجازت کے انکار کو نافذ کیا جاسکتا تھا۔

امتناع کے ہذر کے نہ لیے جاسکنے کے تحت اصول یہ ہے کہ قانون کو قانون سازی یہ وضع کرتی ہے اور کسی انسر کو اس قانون میں ردوبدل کرنے کا اختیار نہیں۔ اگر انتظامیہ کو اس کی غلط صلاح یا اظہار رائے پر پابند کر دیا جائے تو اس کا مطلب قانون میں ردوبدل کرنا ہے جو عمل جمہوری سوسائٹی میں صرف قانون سازی ہی کر سکتا ہے۔ اگر امتناع کے ہذر کی اجازت دے دی جائے تو اس کے باعث باطل انتظامی عمل کو واقعاتی طور سے استعمال میں لایا جاسکتا ہے اسی طرح جب کسی مقتدر کو اختیار تیزی عطا کیا جائے تو اس سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ اس کا استعمال مناسب حالات میں کرے گا اور خود کو اپنی صلاح اظہار رائے قبل از وقت اعلان سے پابند نہ کرے گا۔ اس "عدم امتناع" کے قاعدہ کی سختی انگلیڈ میں اپیلی عدالت کے حال کے فیصلہ نے کچھ نرم کر دیا ہے۔ لیوٹیننٹ کا معاملہ ہے جو اس موضوع پر بدلتے ہوئے نظریہ کو ظاہر کرتا ہے۔ اس کے واقعات یہ تھے کہ مدی کو چودہ مکانات کی پلاننگ کی اجازت ملنے کے بعد اس کے معمار نے نقشہ بدل دیا جس کی وجہ سے مکانات کی قطاریں کچھ فرق آگئیں معمار نے نقشہ پلاننگ کے مقتدر کو بھیجا جس نے اپنے محافظ پر استدلال کرتے ہوئے کہ وہ بغیر فیماں ہم تھا کہ وہ ایک سی نی اجازت کی ضرورت نہ تھی۔ تعمیرات شروع ہو گئی۔ جب قریب کے رہنے والوں نے شکایت کی تو پلاننگ مقتدر نے مدی کو حکم دیا کہ وہ تعمیرات کو سمار کر دے اور ابتدائی نقشہ کے بموجب تعمیرت کرے۔ سوال یہ پیدا ہوا کہ آیا پلاننگ انسر کی وہ یقین دہانی اس کو یہ کہنے میں مانع ہوگی کہ اجازت



کی ضرورت تھی عدالت نے فیصلہ دیا کہ امتناع کے مدد کے تحت پلاننگ انسرپ ایسا نہیں کہہ سکتا۔  
 SOUTHEND کے معاملہ کا حوالہ دیتے ہوئے لارڈ ڈوننگ نے کہا میں جانتا ہوں کہ چند ایسی  
 نظائر ہیں جن میں کہا گیا ہے کہ سرکاری مقتدر پر اس وجہ سے کہ اس کے کسی انسر نے کسی رائے کا  
 اظہار کیا امتناع نہیں عاید ہوتی۔ اگر کوئی انسر اپنے ظاہری اختیار کے دائرہ میں رہتے ہوئے  
 کوئی اظہار رائے کرے اور اس پر عمل کر لیا گیا ہو تو سرکاری مقتدر اس کا اسی قدر پابند ہو سکتا  
 ہے جس قدر کوئی نجی ادارہ ہو۔ یہ کہنا کہ تعمیرات غیر اہم ہیں پلاننگ انسر ان کا ایسا قائم شدہ معمول  
 ہو گیا ہے کہ یہ امر ان کے ظاہری اختیار کے اندر تصور کیا جاسکتا ہے۔ جب اس پر عمل کر لیا گیا تو وہ  
 قابل پابندی ہو گیا۔ اس معاملہ کے ذریعہ اشتغالی قانون میں ایک خوشگوار ارتقا ہوا۔ SOUTHEND  
 کے معاملہ میں فیصلہ اطمینان بخش تھا کیونکہ وہاں انسر کی یقین دہانی پر عمل کرنے والے شخص کے  
 لیے متعلقہ مقتدر کے خلاف وادرسی حاصل کرنے کا کوئی ذریعہ نہ رہ گیا تھا۔

ہند میں عرصہ سے عدالتوں نے برابر یہی نظریہ اختیار کیا ہے کہ قانون کے نفاذ کی  
 بابت امتناع کا مدد نہیں کیا جاسکتا ہے۔ چنانچہ ہائی کورٹ نے کہا ہے کہ قانون کی تعبیر کی بابت غلط  
 فہمی کی وجہ کسی قانونی نتیجہ کے بارے میں کسی سرکاری ملازم کا اقبال حکومت کو پابند نہیں کرے گا۔  
امرسنگ بنام ریاست راجستھان میں سپریم کورٹ نے حکومت کے خلاف امتناع کا اطلاق نہیں کیا۔  
 واقعات یہ تھے کہ محکمہ نے عرضی گزار کو یقین دلایا کہ اس کی زندگی میں اس کی جاگیر حکومت حاصل  
 نہیں کرے گی اس کے بعد حکومت نے راجستھان آراضی اصلاح ایکٹ کے تحت اس جاگیر کو حاصل  
 کرنے کی کارروائی شروع کر دی۔ عرضی گزار نے امتناع کا مدد کیا کہ حکومت اپنی یقین دہانی  
 کے خلاف نہیں جاسکتی۔ اس مدد کو نا منظور کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ وہ یقین دہانی  
 حکومت کو پابند نہیں کرے گی کیونکہ معمول جائیداد کی ضابطہ بندی قانون کے تحت ہوئی تھی اور  
 اس اختیار کو ایکٹ کی تجاویز سے بموجب استعمال کرنا تھا۔ ایکٹ میں کسی جائیداد کو مستثنیٰ کرنے  
 کی کوئی تجویز نہیں تھی لہذا وہ یقین دہانی ناجائز تھی اور بطور امتناع موثر نہیں ہو سکتی تھی۔ اسی طرح  
متھرا پرشار بنام پنجاب میں سپریم کورٹ نے کہا کہ ”اگر قانون کی تجویز کے مطابق کسی ویکس کو

وصول کرنا ہے تو کوئی یقین دہانی کہ وہ نہ وصول کیا جائے گا حکومت کو پابند نہیں کرے گی جب بھی حکومت اس کو وصول کرنا چاہے۔

بجلی آبکاری (دیپسی شربٹ لائنس فیس قواعد ۱۹۶۲ کے تحت لگائی جانے والی فیس کی

بابت چند شراب کے تاجروں نے کچھ وضاحت چاہی۔ کلکٹر نے جواب میں لکھا کہ چند حالات میں ان قواعد کے تحت اس پر فیس نہیں لگے گی۔ بعد کو ان سے فیس طلب کی گئی مگر عرضی گزار اس اصلاح پر عمل کر چکا تھا۔ عرضی گزار نے اعتراض کیا کہ حکومت اس یقین دہانی سے پابند ہے بلکہ ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ وہ صلاح ایکٹ اور قواعد کی تفسیر کو نہیں بدل سکتی اور حکومت کے خلاف قانون یا اس کی تفسیر کی بابت امتناع کا مدعا نہیں لیا جاسکتا۔ ایکٹ اور قواعد کی کلکٹر کی کہی ہوئی تفسیر سے نہ حکومت اور نہ عدالت پابند ہے۔ مولانہ چند بنام معدیہ پیدیش ہما سپریم کورٹ نے کہا کہ دستور کی تفسیر کی غیر مطابقت میں ترمیم کیے ہوئے معاہدہ کی بابت حکومت امتناع کے ذریعہ پابند نہیں کی جاسکتی ہے ورنہ اس کا مطلب یہ ہوگا کہ دستور کی ایک اہم تجویز مسترد کر دی گئی۔ شکر نرائن بنام کیرالائیں ریاست کے ملازمین کی عرضداشت پر حکومت نے سکدوشی کی عمر میں توسیع کر دی مگر بعد کو ایک اظہار نامہ کے ذریعہ اس عمر کو کم کر کے ۵۵ کر دی۔ اعتراض یہ کیا گیا کہ چونکہ عمر کی توسیع باہم رضامندی کی بنا پر کی گئی تھی اصول امتناع کے تحت حکومت اس میں تخفیف نہیں کر سکتی۔ اس اعتراض کو نامعلوم کرتے ہوئے سپریم کورٹ نے کہا کہ دستور کی دفعہ ۳۰۹ دیگر قانونی تجویز سے دبیے ہوئے اختیار کی ایسے راضی نامہ یا معاہدہ کی بنا پر تخفیف نہیں کی جاسکتی۔

این۔ آر۔ سید رامیہ بنام کوٹلیا میں بھی سپریم کورٹ نے کہا کہ ایکٹ یا قانونی قواعد کے خلاف امتناع کا مدعا نہیں لیا جاسکتا۔ وہ حکومت پر اسی قدر قابل پابندی ہیں جس قدر دیگر اشخاص پر ہیں اور ان کی تجویز کو حکومت نظر انداز نہیں کر سکتی۔ امتناع کے عدم اطلاق کا قاعدہ اکثر اشخاص

۱۔ 203. PAT. 1958. AIR.

۲۔ 1210. Sc. 1960. AIR.

۳۔ 1997. Sc. 1971. AIR.

۴۔ 1354. Sc. 1970. AIR.

کے لیے بہت ناخوشگوار نتیجہ پیدا کرتا ہے جب وہ اشخاص افسر کی دی ہوئی صلاح پر عمل کرے اور بعد کو معلوم ہو کہ اس کی حکومت پابند نہیں ہے۔ اس قسم کے چند حالات میں عدالت نے اس قاعدہ کا بہت سختی سے نہیں اطلاق کیا اور کشادہ نظریہ اختیار کرتے ہوئے حکومت کو یقین دہانی کا اس بنا پر پابند قرار دیا کہ متعلقہ شخص نے اس کی بنا پر اپنے حالات میں تغیر پیدا کر دیا ہو گا۔ اس کشادہ نظریہ کی وجہ نصفیت (EQUITY) رہی ہے۔ ایسے معاملات شاذ و نادر ہیں مگر جو مطلب امر یہ ہے کہ کچھ ایسے معاملات ہوتے ہیں۔

بمبئی کے میونسپل کارپوریشن بنام سکریٹری آف اسٹیٹ میں بمبئی ہائی کورٹ نے کہا کہ قانونی تجویز کے تحت مضابطہ معاہدہ کے نہ ہوتے ہوئے بھی حکومت اپنے اظہار رائے اور بیان کی پابند ہے۔ بمبئی حکومت ایک آراضی کو حاصل کرنا چاہتی تھی جس پر میونسپلٹی کی پھلی اور سبزی کا بازار تھا۔ میونسپلٹی راضی ہو گئی اس شرط پر کہ اس آراضی کے بجائے حکومت دوسری آراضی اس کو کرایہ دے دے حکومت راضی ہو گئی اور ایک آراضی اس کو دے دی۔ اس آراضی پر میونسپلٹی نے تعمیرات کر لیں۔ ۱۵ سال بعد حکومت نے کرایہ داری کو ختم کرنے کی نوٹیس میونسپلٹی کو دی اور تعمیرات ہٹا دیے کہ کرایہ رقم کرایہ کے طور پر طلب کی۔ میونسپلٹی نے انکار کر دیا۔ اس کے بعد حکومت نے میونسپلٹی کے خلاف اس بنا پر ناش دائر کر دی کہ وہ کرایہ داری ختم کر دی گئی تھی اور کرایہ کی رقم کا مطالبہ کیا۔ اعتراض یہ کیا گیا کہ گذشتہ حالات نے میونسپلٹی کے حق میں نصفیت (EQUITY) قائم کر دی تھی اور یہ قدر حکومت کے دعوے کی کافی تردید خیال کی گئی اور حکومت کی ناش خارج کر دی گئی۔

ایسا ہی ایک معاملہ کلکٹر بمبئی بنام بمبئی کارپوریشن ہے۔ کلکٹر نے کارپوریشن کے زیر قبضہ آراضی پر مالگذاری شخصیں کرنا چاہی۔ کارپوریشن نے عذر لیا کہ وہ آراضی حکومت نے اس کو بغیر کسی مکان کے عطا کی تھی اور وہ اس پر ہمیشہ قبضہ رکھنے کا مستحق ہے۔ بمبئی ہائی کورٹ نے فیصلہ دیا کہ اس یقین دہانی کی وجہ سے کارپوریشن کے حق میں نصفیت (EQUITY) پیدا ہو گئی اور حکومت مالگذاری نہیں عاید کر سکتی۔ اپیل میں سپریم کورٹ نے بھی یہی نظریہ اختیار کیا کہ اگر حکومت نے کوئی وعدہ کیا تھا تو اس کو پورا کرنا چاہیے۔ جسٹس پتا پنچلی نے کثرت رائے کو فیصلہ سے اتفاق نہیں کیا اور کہا کہ نصفیت کا نفاذ کسی قانون کی خلاف ورزی کرتے ہوئے نہیں کیا جاسکتا۔

اس موضوع پر ایک اہم معاملہ ہند کی یونین بنام ایٹرو افغان ایجنسی ہے مرکزی حکومت نے برآمدگی کو ترقی دینے کے لیے ایک اسکیم قائم کی جس کی رو سے جس مالیت کا مال برآمد کیا جائے اس کے ۱۰۰ صدی کے برابر کچے مال کی درآمد کا لائسنس مکسٹائیل کسٹمز دے گا۔ ایک برآمد کرنے والے نے پانچ لاکھ کی مالیت کا مال برآمد کیا اور اس مال کے کچے مال کے درآمد کا لائسنس طلب کیا۔ کسٹمز نے بغیر اس کو سُننے جانے کا موقعہ دے کر صرف قریب دو لاکھ کی مالیت کے مال کا درآمد کا لائسنس دے دیا۔ برآمد کرنے والے نے اس حکم پر اعتراض کیا۔ حکومت نے عذر دیا کہ اس اسکیم کا کوئی قانونی اثر نہیں تھا بلکہ کسٹمز لائسنس دینے پر مجبور نہیں کیا جاسکتا تھا۔ عدالت نے اس عذر کو نامنظور کرتے ہوئے کہا کہ اگر یہ فرض بھی کر لیا جائے کہ وہ اسکیم قانونی نہیں تھی بلکہ صرف انتظامی عمل تھی پھر بھی اس کے تحت کیے ہوئے وعدہ کو حکومت صرف اپنی مرضی پر نظر انداز نہیں کر سکتی تھی جبکہ اس پر عمل کر لیا گیا تھا۔ اور یہ کہ کسٹمز نے صرف کیلچرڈ حکم صادر کیا تھا۔ یہ فیصلہ دیا گیا کہ ایسے حالات میں متعلقہ شخص کے حق میں نصف (FAULTY) پیدا ہوگئی تھی اور وہ اس اسکیم کے سٹرن پراید کیے ہوئے فرض کی تعمیل کروا سکتا تھا۔ عدالت نے یہ بھی کہا کہ کوئی وجہ نہیں ہے کہ حکومت کو اس نصف سے مستثنیٰ کیا جائے۔ اس معاملہ کے ذریعہ عدالت نے قانون کے خلاف عدم امتناع کے قاعدے کی حتمی کو بہت نرم کر دیا اس معاملہ میں عدالت نے حکومت کے خلاف امتناع کے قاعدہ کا اطلاق کر کے ایک غیر معمولی فیصلہ دیا تھا۔ اس سے کوئی عام اصول نہیں نکالا جاسکتا۔ مگر ایک امر واضح ہے کہ یہ کہ برآمد کے بدلے درآمد کے لائسنس دیے جانے کا حکومت کا وعدہ کسی قانونی تجویز کی خلاف ورزی نہیں کرتا تھا بلکہ عدالت نے حکومت کے خلاف امتناع کا اثر امتناع کا اطلاق کر دیا۔

ہند میں اب عدالتوں کا کچھ رجحان اس طرف ہو رہا ہے کہ معاہدات سے باز رہے میں دستور کی تجاویز کے باوجود آئندہ کی بابت کئے ہوئے وعدے چند حالات میں قابل پابندی قرار دیے جاسکتے ہیں۔ یہ رجحان سنٹری اسپیڈ بنا سیرسٹی سے بھی ظاہر ہوتا ہے۔ ایک منصفی آراضی کو سیرسٹی کے حدود میں شامل کرنے کے خلاف اعتراضات کو دمانے کی غرض سے سیرسٹی نے ایک منصفی آراضی کو ججی سے سات سال کے لیے مستثنیٰ کر دیا۔ مگر بعد وچگی علیہ کرنا

چاہی۔ اس پر دفعہ ۲۳۹ کے تحت رٹ میں اعتراض کیا گیا اس بنا پر کہ اس یقین دہانی کی وجہ سے متعلقہ صنعت کار نے اپنی صنعت کا کام میں اضافہ کر لیا تھا۔ ہائی کورٹ نے اس رٹ کو سرسری طور سے خارج کر دیا۔ اپیل میں سپریم کورٹ نے کہا۔

”سرکاری مقتدران اپنی ایسی یقین دہانی اور ایسے کیسے ہوئے وعدوں کے جن کی بنیاد پر عمل کر کے دیگر اشخاص نے اپنے حالات میں مضرت رساں تغیرات کر لیے جو ان پورا کرنے کے کی اس قدر پابند ہیں جس قدر کہ اشخاص کسی شخص کے وعدہ پر عمل کیے جانے کی وجہ سے اس کے خلاف پیدا ہونے والے وجوب کو اس پر عمل کرنے والا شخص بیرون معاہدہ بھی نافذ کروا سکتا ہے۔ جب قانون سے مطلوب ہو کہ کسی سرکاری مقتدر کے خلاف قانونی طور سے قابل نفاذ معاہدہ کی ایک خاص شکل میں اور متضرد طریقہ سے تحریر و تکمیل کی جائے تو اگر اس طور سے وہ معاہدہ نہ کیا گیا ہو تو نصفت کی بنیاد پر وہ نافذ کیا جاسکتا ہے۔“

اس اصول کے بموجب فیصلہ کرنے کے لیے سپریم کورٹ نے اس معاملہ کو ہائی کورٹ کو واپس کر دیا مگر ایڈوائس خان کے معاملہ کی تائید نرسیندر چند کے معاملہ میں نہیں کی گئی۔ اس معاملہ میں عرضی گزار کا یہ کہنا تھا کہ اس نے آبکاری اور ٹیکس کلکٹر کی یقین دہانی پر کہ بند میں بنائی ہوئی بدیسی شرب پر محصول نہیں لگے گا شراب کے ٹیکس کے نیلام میں ہولی بولی تھی لہذا اب حکومت محصول نہیں عاید کر سکتی تھی عدالت نے اس یقین دہانی کو فرض کرتے ہوئے کہا کہ حکومت کے خلاف عدرا متع نہیں لیا جاسکتا کیونکہ وہ نافذ بحری ٹیکس ایکٹ کے خلاف ہو گا۔ اگرچہ حکومت کو اختیار تھا کہ ایکٹ کی نبرست بند کو ترمیم کر کے کسی شے کو ٹیکس سے مستثنیٰ کر دے مگر یہ عمل قانون سازی جو محاور عدالت قانون سازی کو حکم حکومت کو نہیں دے سکتی۔ ایڈوائس خان کے امتیازی پہلو کو ظاہر کرتے ہوئے عدالت نے کہا کہ اس معاملہ میں کسی قانون کی تیغ کا سوال نہیں پیدا ہوتا تھا

ان دونوں معاملات سے ایک نئے رجحان کا پتہ چلتا ہے۔ اس رجحان کی بنا پر نیٹری کے معاملہ میں سپریم کورٹ کا یہ قول ہے ”گورنمنٹ کے تصورات کی افرائش کو برقرار رکھنا ہے

تو عوام اور سرکاری مفقذران کے طرز عمل کے درمیان معیارات میں اختلاف قائم رکھنے کی خاطر  
سے اجازت نہیں دینی چاہیے۔“

اگرچہ عام قانونی اصول کے تحت اتناغ کا مذکر کسی قانون کے خلاف نہیں لیا جاسکتا۔  
لیکن کسی واقعہ کے بارے میں یقین دہانی کی صورت میں حکومت کے خلاف اتناغ کا ہند شہادت  
ہند ایکٹ ۱۸۷۲ کی دفعہ ۱۱۵ کے تحت لیا جاسکتا ہے اگر وہ بیان کسی قانون کی خلاف ورزی نہ کرتا  
ہو۔ اس موضوع پر کارمز کا قول ہے کہ ”اتناغ وہ قاعدہ ہے جس کی رو سے کوئی فریق ایسی واقعات  
حالت سے انکار کرنے سے روکا جاتا ہے جس کے بارے میں اس نے یقین دہانی کی ہو اور جس پر فریق  
ثانی نے مستدل لال کیا ہو۔ یا وہ استدلال کرنے کا مستحق ہو۔ اس مفہوم میں تاج بھی اتناغ کا۔  
تابع ہے۔“

شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۱۵ میں درج اتناغ کا اصول نصفتی اتناغ اور واحدی  
اتناغ سے کچھ مختلف ہے۔ دفعہ ۱۱۵ میں درج اتناغ کے اطلاق کیے جانے کے قبل تین شرائط  
پوری ہونی چاہئیں۔ (۱) کسی شخص کا اعلان (بیان) عمل یا ترک عمل ہونا چاہیے۔ (۲) ایسے  
بیان، عمل یا ترک عمل کے ذریعہ اس شخص نے کسی دیگر شخص کو کسی امر کے سچ ہونے کا یقین  
دلایا ہو یا یقین کرنے دیا ہو۔ (۳) ایسے یقین کی بنا پر اس شخص نے کسی دیگر شخص کو مدعا عمل  
کر دیا ہو یا عمل کرنے دیا ہو۔ اس دفعہ میں دیا ہوا اتناغ کا اصول شہادت کا قاعدہ ہے جبکہ  
اوپر ذکر کیا ہوا اصول نصفت کا اصول ہے جو اس شخص کو جسے یقین دہانی کرائی گئی ہو ایک ثبوتی  
حق دیتا ہے۔ یہ نصفتی اتناغ کا اصول زیادہ وسیع ہے۔ ایک معاملہ جو دفعہ ۱۱۵ کے تحت نہ آتا ہو  
نصفتی اصول کے تحت آسکتا ہے۔ جبکہ دفعہ ۱۱۵ کے تحت اصول اس معاملہ کے متعلق ہوتا ہے جس کا  
اس وقت رجحان ہو تا بیان کیا جائے۔ نصفتی اصول کے دائرہ میں آئندہ کی بابت و مدعے یا یقین دہانی  
کرنے والے شخص کے آئندہ طرز عمل کے متعلق و مدعے اور بیانات بھی لگتے ہیں۔ دونوں صورتوں  
میں عام اصول یہ ہے کہ کسی قانون کے خلاف اتناغ عمل میں نہیں لایا جاسکتا ہے۔ اور کوئی  
وعدہ یا یقین دہانی حکومت کو پابند نہ کرے گی اگر وہ کسی قانون کے خلاف ہو یا اس طور

سے دی گئی جو جس کو قانون نے مقرر نہ کیا ہو۔

دفعہ ۱۱۵ اصل وٹی یونیورسٹی بنام شوک کمار سے ظاہر ہوتا ہے ایک لڑکے کے گجرات سے سینیڈری اسکول سرٹیفکیٹ کا امتحان پاس کر کے وٹی یونیورسٹی میں بی۔ اے۔ (۱) میں داخلہ لیوے اور سے داخلہ لیا۔ ایک سال اس میں تعلیم پائی اور ایک امتحان بھی پاس کیا۔ اس کے بعد یونیورسٹی نے اس کو اطلاع دی کہ وہ بی۔ اے۔ (۱) میں داخلہ لینے کی اہلیت نہیں رکھتا تھا کیونکہ گجرات کے اس امتحان کو یونیورسٹی صرف میٹرک کے امتحان کے برابر تسلیم کرتی تھی۔ اس لڑکے نے اس حکم پر پٹ کے ذریعہ اعتراض کیا۔ عدالت نے یونیورسٹی کے خلاف دفعہ ۱۱۵ کے تحت امتناع کا اطلاق کرتے ہوئے کہا:-

”اگر کسی قانون کی تجاویز مطلق ہوں اور ان میں کوئی نوچ یا استثنا نہ ہو تو ایسے قانون کی خلاف ورزی میں کیا ہوا عمل اختیار سے تجاوز کرنے والا اور باطل ہوگا اور کسی شخص کو یہ کہنے سے روکا نہیں جاسکتا کہ وہ کیا ہوا عمل باطل تھا بشرط ان اس کے اگر کوئی ایکٹ کوئی عمل کو کرنے کی شرائط اور اہلیتیں مقرر کرے اور پھر خود ہی چند حالات میں ان سے مستثنا کرنے کی بھی تجویز کرے یا کسی مستند کو مستثنا کرنے کا اختیار دے دے تو ایسی صورت میں ان شرائط اور اہلیتوں کی خلاف ورزی میں کیا ہوا عمل باطل نہ ہوگا بلکہ بے قاعدگی سے کیا ہوا منصوبہ ہوگا اور ایسے عمل پر اس اصول کا کہ کسی قانون کے خلاف امتناع کا عذر نہیں کیا جاسکتا، اطلاق نہ ہوگا۔“

امتناع کا عذر اس شخص کے خلاف لیا جاسکتا ہے جس کو نصفت اور صفائی ضمیر کے تقاضہ کے تحت ہونے لازم تھا۔ اور مقرر کرنے والے شخص نے ایسی خاموشی اور نظر اندازی پر استدلال کرتے ہوئے اپنے بے مضرت رسالہ کوئی عمل کیا۔ اس معاملہ میں یونیورسٹی ایک سال سے زیادہ مدت تک خاموش رہی جبکہ اس کو مناسب وقت کے اندر اس عرضی دہندہ کے داخلہ کو مسورف کر دینا چاہیے تھا۔ اس طویل خاموشی سے ظاہر ہوتا تھا کہ یونیورسٹی نے داخلہ کو منظور کر لیا۔ اب یونیورسٹی نہیں کہہ سکتی کہ اس نے داخلہ کو منظور نہیں کیا تھا۔

بند کی یونین بنام رسول احمد میں ریوے کے پارسلوں کی حوالگی دینے والے مقتدر نے مدعی سے کہا کہ اس کا پارسل نہیں آیا۔ عدالت نے کہا کہ اس معاملہ کے مخصوص حالات میں جب با اختیار افسر نے یقین دہانی کرائی کہ پارسل نہیں آیا اور پارسل بھیجنے والے نے اس پر عمل کیا تو امتناع کا عذر ریوے کے خلاف لیا جاسکتا تھا۔

## دستاویزات پیش کرنے کا حکومت کا حق استثنائاً (یا استحقاق خصوصی)

حکومت کو اپنے فیreshانتے شدہ ریکارڈز کے ذمہ داری کے لئے اس استحقاق حاصل ہے شہادت بند ایکٹ کی دفعہ ۴۳ تجویز کرتی ہے کہ کسی کو ریاست کے امور کے متعلق غیر شانتے شدہ سرکاری ریکارڈز سے اخذ کی ہوئی کوئی شہادت دینے کی اجازت نہ ہوگی جو متعلقہ محکمہ کے ہیڈ کی اجازت کے جو اجازت دے گا یا نہ دے گا جیسا کہ وہ ٹھیک خیال کرے اس تجویز کے تحت حکومت کسی ضروری یا اہم دستاویز کو عدالت میں پیش کرنے سے انکار کر سکتی ہے اور یہ شہادت کے عام قواعد سے انحراف ہے۔ اگر اس استحقاق کے استعمال کی بغیر کسی روک کے اجازت دے دی جائے تو حکومت اس کو اپنے اوپر یا اپنے کسی ذریعہ یا محکمہ کے ہیڈ پر آ پنے آنے سے بچانے یا کسی فرقہ کے مطالبہ کو اگر وہ بجا بھی ہو، کام کرنے کے لئے استعمال کر سکتی ہے صرف پبلک مناد ہی ایک ایسی وجہ ہے جس کی بنا پر اس استحقاق کے وجود کو حق بہ جانب کہا جاسکتا ہے۔ یہ استحقاق اس اصول پر مبنی ہے کہ جہاں نجی مفاد اور پبلک مفاد میں تصادم ہوں وہاں پبلک مفاد کو ترجیح دینا چاہیے۔ لیکن احتیاط اس بات کی کرنی چاہیے کہ پبلک مفاد کے سوا دیگر مفادات پبلک مفاد کی شکل میں نہ پیش کیے جائیں اور اس طرح دفعہ ۴۳ کا غلط فہمہ اٹھایا جائے۔ ریاست پنجاب بنام سٹیڈی سکریٹری کے دو سبکوں میں اس مسئلہ پر بہت تفصیل سے غور کیا گیا ہے۔ عدالت اس نتیجہ پر پہنچی کہ ”عدالت زیر غور دستاویز کے انکشاف سے پبلک مفاد کو مشرت پہنچنے کے امکان کی تحقیقات نہیں کر سکتی۔ یہ معاملہ متعلقہ مقتدر کے طے کرنے کا ہے۔ مگر عدالت کو اختیار ہے اور اس کے لئے لازم بھی ہے کہ بنیادی تحقیقات کر کے انکشاف کرنے کے خلاف وجوہ کے جواز کو طے کرے۔“



لہذا یہ طے کرنے کے لیے کہ آیا وہ دستاویز دفعہ ۱۱۵ کے تحت ریاست کے امور سے متعلق ہے یا نہیں تحقیقات ضروری ہو جاتی ہے عدالت نے آگاہ کیا کہ اس مستحق کا ادعا اس بنا پر نہیں کرنا چاہیے کہ اس دستاویز کا انکشاف حکومت کے عذرات کو ناکامیاب کر دے گا۔ عدالت نے کہا کہ یہ واضح طور سے سمجھ لینا چاہیے کہ مقدمہ کے آخری نتیجہ پر دستاویز کا اثر یا حکم کے ہیڈ یا متعلقہ وزیر یا فی الوقت با اختیار حکومت پر اس کا برا اثر دفعہ ۱۱۵ کے تحت استحقاق کا ادعا کرنے کے لیے بالکل غیر متعلقہ ہے۔ کسی حکم کے ہیڈ کے لیے کسی دستاویز کو نہ پیش کرنے کے بارے میں طے کرنے کے لیے صرف ایک ہی جانچ کا طریقہ ہے اور وہ یہ کہ آیا اس دستاویز کا انکشاف پبلک مفاد کے لیے مضرت رساں ہوگا یا نہیں اس کے علاوہ اور کوئی طریقہ نہیں ہے۔ لہذا عدالت نے اس معاملہ میں مندرجہ ذیل تحفظات قائم کیے۔ ابتدا میں اس استحقاق کا ادعا علف نامہ کے ذریعہ کرنا چاہیے۔ اور عام طور سے علف نامہ متعلقہ وزیر کو دینا چاہیے۔ اگر وہ دے تو متعلقہ حکم کے سکریٹری کو دینا چاہیے مگر ایسی صورت میں عدالت وزیر کا علف نامہ طلب کر سکتی ہے۔ علف نامہ سے ظاہر ہونا چاہیے کہ ہر دستاویز کو چرچہ کر اس پر غور کیا گیا اور علف نامہ دینے والا مقتدر مطمئن ہے کہ اس کے انکشاف سے پبلک مفاد کو مضرت پہنچے گی۔ علف نامہ میں یہ بھی ایک مناسب حد تک ظاہر کر دینا چاہیے کہ کس بنا پر مضرت پہنچنے کا احتمال ہے۔ اگر عدالت بیان علفی کو اطمینان بخش نہ پائے تو وہ وزیر کو اس معاملہ پر جرح کرنے کے لیے طلب کر سکتی ہے۔

ایکٹ کی دفعہ ۱۶۲ کے تحت عدالت کسی دستاویز کو طلب کر کے اس کا معائنہ کر سکتی ہے اور معلوم کر سکتی ہے کہ آیا وہ متعلقہ ہے یا نہیں۔ بجز ان دستاویزات کے جو ریاست کے امور سے متعلق ہوں۔ عدالت ان دستاویزات کا معائنہ نہیں کرے گی جن کی بابت دفعہ ۲۳ کے تحت استحقاق کا ادعا کیا گیا ہو۔ ان کا معائنہ کروائے گی نہ ان کے مندرجات کے متعلق کسی شہادت کے پیش کرنے کی اجازت دے گی۔ مگر وہ دیگر اس سے غیر متعلقہ معاملہ پر شہادت لیکر استحقاق یا حق استحقاق کے ادعا کے جواز پر فیصلہ دے سکتی ہے۔ اگر عدالت اس نتیجہ پر پہنچے کہ کوئی دستاویز امور ریاست سے متعلق نہیں ہے تو وہ اس کو پیش کرنے کا حکم صادر کر سکتی ہے۔ اگر وہ اس نتیجہ پر پہنچے کہ کوئی دستاویز امور ریاست سے متعلق ہے تو وہ اس کو پیش کرنے کے معاملہ کو متعلقہ حکم کے ہیڈ کے انتخاب پر چھوڑ دے گی عدالت کو واقعی طور سے فیصلہ

کرنے کا اختیار نہیں ہے کہ آیا ایک دستاویز کا انکشاف پبلک مفاد کے لیے مضرت رساں ہوگا۔ عدالتیں ریاست کے تجارتی کاروبار کے متعلق دستاویزات کو امور ریاست سے متعلق ہونے کی بابت زیادہ سرگرمی نہیں ظاہر کرتیں۔ زیرِ غور معاملہ میں عدالت نے یہ فیصلہ دیا کہ وزیروں کے درمیان گفت و شنید کی روداد کو دستور کی دفعہ ۲۲۱۳ کے تحت عدالت میں پیش نہیں کروایا جاسکتا۔ پبلک خدمات کمیشن کی وزیروں کی کونسل کو دی ہوئی رائے ایسی متصور کی گئی جس کی بابت حق استنشا کا ادما کیا جاسکتا تھا کیونکہ اس کے انکشاف سے پبلک مفاد کو مضرت پہنچتی۔ اس معاملہ میں فیصلہ عدالت رائے سے دیا گیا تھا۔ مگر جسٹس کپور نے یہ نظریہ اختیار کیا کہ عدالت یہ معلوم کرنے کے لیے کہ آیا کوئی دستاویز امور ریاست سے متعلق ہے یا نہیں ثانوی شہادت بھی نہیں لے سکتی۔ ان کی رائے میں حق استنشا کا ادما کرنا ہی اس امر کا قطعی ثبوت ہے برخلاف اس کے جسٹس سو باراؤ نے کہا کہ عدالت کو حق استنشا کے ادما کو نا منظور کرنے کا بہت وسیع اختیار ہے مگر اس اختیار کو صرف غیر معمولی حالات میں استعمال کرنا چاہیے۔ ان کی رائے میں پبلک خدمات کمیشن کی رپورٹ ایسی نہیں تھی کہ اس کے انکشاف سے پبلک مفاد کو مضرت پہنچتی۔ لہذا اس رپورٹ پر انہوں نے حق استنشا کا اطلاق نہیں کیا۔ لیکن وزیروں کی کونسل کی روداد کے متعلق انہوں نے حق استنشا کو منظور کر لیا۔

نیوگی کے معاملہ میں مختلف مقتدران اور ماتحت افسران کو وقتاً فوقتاً دی ہوئی ہدایات کو ہائی کورٹ نے امور ریاست کے متعلق قرار دیا۔

شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۲۳ میں دیا ہوا قاعدہ کامی لاکھ اس اصول پر مبنی ہے کہ ”تمام ایسی شہادت کو عدالت میں دے دیے جانے سے روک سکتا ہے جس کا انکشاف پبلک مفاد کے خلاف ہو“ ہاؤس آف لارڈس میں اس استثنائی پر ٹیکمپٹ کے معاملہ میں غور کیا گیا۔ اس میں یہ اصول قائم کر دیا گیا کہ وزیر کا اس استحقاق کا ادما کرنا ہی قطعی اور آخری ہے۔ ایسا اب منہ کشتی آزمائش کے دوران ڈھب محکمہ امن سے آدمی مر گئے۔ مدعا علیہ نے جو ایک مرے ہوئے شخص کا متوسل تھا ناش دائر کی اور ان کشتی کا نقشہ ساخت طلب کیا۔ حکومت کی طرف سے حق استنشا کا ادما کیا گیا اور بیان سنی اڈمرل نے داخل کیا کہ اس کا انکشاف پبلک کے مفاد کے

حلاف ہوگا۔ عدالت نے کہا کہ اس بیان حلفی پر اعتراض نہیں کیا جاسکتا عدالت نے یہ وسیع اصول قائم کیا کہ دستاویز کی ماہیت کے لحاظ عدالت تاج کے اس استحقاق کے اوجہ پر اعتراض نہیں کر سکتی۔ مگر لارڈ وِسکاونٹ (Viscount) نے توجہ دلائی کہ وزیر اس وجہ سے حق استثناء کا ادعا کرنے میں حق بجانب نہ ہوگا کہ زیر غور دستاویز ”ریاست کی دستاویز ہے“ یا سرکاری یا رانڈ لائن دستاویز ہے یا یہ کہ اگر وہ دستاویز پیش کی گئی تو اس کے بارے میں پارلیمنٹ میں بحث ہو سکتی ہے۔ یا عوام تکہ چینی کر سکتے ہیں یا اس کے پیش کرنے سے محکمہ کی عدم مستعدی ظاہر ہوگی اور محکمہ پر معاوضہ کا مطالبہ کیا جاسکتا ہے۔ وزیر کو دستاویز پیش کرنے سے انکار نہیں کرنا چاہیے بجز اس صورت کے جب دستاویز کا انکشاف قوم کی دفاع کے لیے معرفت رساں ہو یا بطور ملوثی تعلقات کے لیے معرفت رساں ہو یا جہاں کسی قوم کی دستاویزات کو پردہ راز میں رکھنا پبلک خدمت کے لیے ضروری ہو۔

چونکہ وہ جنگ کا دوران تھا کسی نے تاج کے اس استحقاق کے اوجہ پر اعتراض نہیں کیا لیکن اس وسیع اصول پر انگلینڈ میں بار اور پنچ دونوں نے بہت شدید اعتراضات کیے کیونکہ یہ اختیار خصوصی کا ہمیشہ بطور سے اوجہ نہیں کیا جاتا اور یہ امر تضاد نے انصاف کو بھی ناکام بنا سکتا ہے۔ جیسا دی اسمتھ کا قول ہے:-

”تھوڈن ہاؤس آف لارڈس کے قائم کیے ہوئے وسیع اصول پر یہ تنقید کی ہے کہ وزیر خود اپنے انتخاب (IPSO DIXIT) کی بنا پر متعلقہ شہادت کو خارج کرنے کے لیے غیر قابل نظر ثانی اعلان کر سکتا ہے محض اس وجہ سے کہ اس کی رائے میں وہ دستاویز اس زمرہ میں آتی ہے جس کا عدالت میں انکشاف کرنا پبلک مفاد کے خلاف ہوگا..... بشرطیکہ وزیر نے اس کے قبل کوئی مناسب تفصیلی رسم ادا کر دی ہو اس کو ایسے امر کے کرنے کی اجازت دے دی جائے جس کو وہ ٹھیک خیال کرے۔ واجب عیاں اور نظاہر مدلل گسٹری حاصل کرنے میں اہل مقدمہ اور عوام کا مفاد اس طور سے انتظامی اختیار تیزی کے ماتحت کر دیا گیا ہے۔“

آخر کار ہاؤس آف لارڈس کو کانٹے کے معاملہ میں اوپر ذکر کیے ہوئے وسیع نظریہ پر

تقریباً کرنی پڑی۔ اس معاملہ میں ایک کار آموز کے بارے میں رپورٹ کی بابت حق استثنا کا ادعا کیا گیا تھا۔ عدالت نے کہا کہ وزیر کا بیان قطعی طور سے عدالت کو دستاویز کے طلب کرنے سے نہیں روک سکتا۔ عدالت کو پبلک مفاد اور عوام کے عدل حاصل کرنے کے مفاد کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنا چاہیے مگر عدالت کو وزیر کی رائے کو پوری اہمیت دینا چاہیے۔ چند اقسام کی دستاویزات کا انکشاف نہیں کرنا چاہیے جیسے کامیابی کے معقول دستاویزات لیکن ایسی دستاویزات اور روزمرہ کی دستاویزات کے درمیان عدالت امتیاز کر سکتی ہے اور اس کو طے کرنے کے لیے عدالت دستاویز کو دیکھ سکتی ہے۔ اس معاملہ میں عدالت نے دستاویز کو پیش کرنے کا حکم دیا مگر عدالت اس نتیجہ پر آئے کہ پبلک کے مفاد کو کوئی مضرت نہیں ہوگی یا مضرت کا احتمال کافی نہیں ہے تو عدالت انکشافات کا حکم دے سکتی ہے۔

یہ معلوم ہوتا ہے کہ کانوے کا معاملہ ہند میں بھی عدالتوں پر اثر انداز ہو رہا ہے۔ ریاست بنام مڈلینڈ ربریں کی رلا بائی کو رٹ نے کانوے کے معاملہ کا حوالہ دیتے ہوئے دستاویز کا معائنہ کیا اور کہا کہ اس کا انکشاف کسی طور سے بھی پبلک مفاد کے لیے مضرت رساں نہیں ہے لہذا حق استثنا کے ادعا کو نامنظور کر دیا۔ عدالت نے کہا کہ حکومت مدعی کے مطالبہ سے خائف تھی اور نیل کرتی تھی کہ دستاویز کے انکشاف سے حکومت زیر بار ہو جائے گی۔ ایسے نظریہ کی توقع حکومت سے نہیں کی جا سکتی جب کہ وہ ایک نجی شخص کے خلاف مڑ رہی ہو۔ مزید یہ کہ شہادت ہند ایک دفعہ ۴۲ کے تحت عدالت کو حق استثنا کو نامنظور کرنے کا وسیع اختیار ہے مگر اس کو غیر معمولی حالات میں ہی استعمال کرنا چاہیے۔

سودھی سکے دیوے کے معاملہ میں عدالت نے کہا تھا کہ عدالت کو بغیر دستاویز کو دیکھے چھوٹے حق استثنا کے ادعا کو طے کرنا چاہیے۔ مگر اوپر ذکر کیے ہوئے دو معاملات میں اس نظریہ میں تغیر ہوتا ہوا معلوم ہوتا ہے کیونکہ وہاں یہ فیصلہ دیا گیا کہ اس امر کو دستاویز کو دیکھنے کے بعد طے کرنا چاہیے۔ یہ قانون ہند کا ایک پسندیدہ ارتقا ہے۔

امریکہ میں زیر فور مسئلہ پر بہت توجہ دی گئی ہے اور وہاں سے رہنمائی مل سکتی ہے۔ اب وقت آ گیا ہے کہ شہادت ہند ایکٹ کی دفعہ ۱۲۳ میں جو نو آبادیاتی دور کی یاد دہانی دے

بمبئی مالک کے نظریات کو مد نظر رکھتے ہوئے مناسب ترسیم کر دینی چاہیے۔

## حکومت کے متفرق استحقاق

حکومت کو ایک شخص سے کچھ زیادہ استحقاق حاصل ہیں۔ اولاً ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ ہے جو تجویز کرتی ہے کہ حکومت یا کسی سرکاری افسر کے خلاف اس کی سرکاری حیثیت سے کیے ہوئے یا کیے جانے والے عمل کے خلاف کوئی ناش نہ دائر کی جائے گی تا وقتیکہ اس دفعہ سے مقرر کیے ہوئے طریقہ سے تحریری نوٹس دینے کے بعد دو ماہ نہ گزر جائیں۔ یہ تجویز مکمل ہے اور اس کا اطلاق گزشتہ عمل اور آئندہ کیے جانے والے عمل دونوں پر ہوتا ہے۔ یہ تجویز حکم امتناعی کی فوری رادرسی حاصل کرنے میں مزاحم ہوتی ہے۔ جب تک اس تجویز کی تعمیل نہ کر دی جائے، عدالت کسی معاملہ کو یہ غرض سماعت قبول نہیں کر سکتی۔

اس تجویز کی غرض یہ ہے کہ حکومت کسی معاملہ پر غور کر کے بغیر مقدمہ بازی کے اس کو طے کر سکے۔ دفعہ ۸۰ کی نوٹس کے ذریعہ حکومت کو مطالبہ کی مابیت وغیرہ کو مطلع کر دینا چاہیے ورنہ وہ جائز نوٹس نہ ہوگی۔

دفعہ ۸۰ کی نوٹس دینے کی ضرورت نہیں ہے اگر متعلقہ افسر کا کیا ہوا عمل اس کے دائرۃ فرائض میں نہیں آتا۔ جب کسی سرکاری افسر نے ایک جائیداد پر قبضہ کر لیا اگرچہ اس کو ایسا کرنا اختیار نہ تھا تو کسی نوٹس کو دینے کی ضرورت نہ تھی کیونکہ اس کے خلاف اس کی سرکاری حیثیت میں ناش ملے نہیں کی گئی تھی۔ نوٹس ضروری ہیں قرار دی گئی جب ایک تفتیش کرنے والے افسر نے کسی گواہ پر حملہ کر دیا تھا۔ مگر اس مسئلہ پر عدالتوں کے نظریات میں اتفاق نہیں کہ آیا نوٹس کی ضرورت ہے جب کوئی افسر بدینہ سے عمل کرے۔ اگر حکومت یا سرکاری افسر کے خلاف کوئی رادرسی نہ مانگی گئی ہو تو دفعہ ۸۰ کی نوٹس دینا ضروری نہیں ہے۔

- |                               |                          |
|-------------------------------|--------------------------|
| 220. ALL-26. I. L. R. (1905)  | ۱۰۶۰. Sc. 1966. AIR      |
| 1130. CAL-32. I. L. R. (1905) | 527. PAT. 1950. AIR      |
| 501-39. A. L. R. (1930)       | ۵۳۲. 52. I. L. R. (1910) |
|                               | 301. Bom. 1970. AIR      |

قانونی کمیشن نے تحریک کی ہے کہ دفعہ ۱۱ کی نوٹس کی تجویز کی تیسخ کر دینی چاہیے کیونکہ یہ حکومت کے لیے ایسے حالات پیدا کرتی ہے جو کسی شخص کے حالات سے مختلف ہیں اور فوری دادرسی مثلاً حکم امتناعی کے حاصل کرنے میں مزاحم ہوتی ہے۔ ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ کا اطلاق رٹ کی عریضوں پر نہیں ہوتا۔ دویم۔ یہ کہ ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۲ تجویز کرتی ہے کہ جب حکومت یا کسی سرکاری افسر کے خلاف ڈگری صادر کی جائے تو اس کی تعمیل کے لیے ایک وقت معین کر دینا چاہیے۔ اگر اس وقت کے اندر ڈگری کی تعمیل نہ ہو تو عدالت حکومت کو حکم کے لیے رپورٹ کرے گی۔ ایسی ڈگری کی اجرا کا حکم جاری نہ کیا جاتے گا جب تک اس رپورٹ کی تاریخ سے تین ماہ تک وہ ڈگری عدم تعمیل نہ رہے۔ سویم۔ میعاد ایکٹ ۱۹۶۳ کے تحت حکومت کو نالش دائر کرنے کے لیے یا اس کی جانب سے دائر کی جانے والی نالشات کے لیے ۳ سال کی میعاد ملتی ہے (بجز ان نالشات کے جو سپریم کورٹ میں اس کے ابتدائی اختیار سماعت کے تحت دائر کی جائیں۔)

## باب ۱۸

# ہند میں امبدسمین

OMBUDSMAN

## ۱ امبدسمین کی ضرورت

متذکرہ بالا امور سے ظاہر ہوتا ہے کہ موجودہ دور میں جمہوری ممالک میں دور جمہانات نمودار ہو رہے ہیں۔ اول۔ ہر ملک میں انتظامیہ کو وسیع اختیارات دیے گئے ہیں اور دیے جا رہے ہیں جن کے باعث وسیع اختیار تیزی استعمال کرنے والی انتظامی مشینری وجود میں آگئی ہے۔ انتظامیہ آج کل کے سماجی۔ اقتصادی نظام کو متاثر کرنے اور تشکیل دینے میں فیصلہ کن عمل انجام دے رہا ہے۔ انتظامیہ کو اشخاص کی روزمرہ کی زندگی کو وسیع بساط پر متاثر اور منظم کرنے کی غرض سے اختیارات کا ایک وسیع مخزن حاصل ہو گیا ہے۔ دیگر یہ محسوس ہونے لگا ہے کہ انتظامیہ میں اختیارات کو مرکوز کرنے سے انتظامیہ کے لیے اعتبار کے بجائے استعمال کے امکانات اور سونہ۔ ایک دوسے گئے ہیں جن کے باعث بد انتظامیہ اور بد اطواری پیدا ہو سکتی ہے۔ طاقت کے بل پر اکثر انتظامیہ انفرادی منہ کو سبک مفاد کے بہانے نظر انداز کرنے کا رجحان ظاہر کرتا ہے۔ اس دور کا یہ ایک اہم مسئلہ ہے کہ انتظامیہ کے اختیارات کے استعمال پر قابو حاصل کر کے ایک محذروں اور مؤثر طریقہ ان خطرات کو رفع کرنے کی غرض سے ایجاد کیا جائے۔

انتظامی عمل پر عدالتی قابو کے بارے میں اوپر کیے ہوئے ذکر سے ظاہر ہے کہ انتظامی عمل پر عدالتی قابو محدود ہے اس کا اطلاق انتظامیہ کے چورے دائرہ عمل پر

نہیں ہوتا۔ انتظامی عمل کے متعدد پہلو عدالتی نظر ثانی کی زد سے باہر رہ جاتے ہیں انتظامی عمل پر عدالتی نظر ثانی کی تاثیر متحد وجود سے کمزور ہو گئی ہے، مثلاً انتظامیہ کو دیے ہوئے وسیع اختیارات کے استعمال کے لیے قانون سازی کا کوئی واضح اصول یا رہنمائی کا طریقہ نہ قائم کرنا۔ ایسے طریقہ کار کا نہ مقرر کرنا جس کو انتظامیہ اپنے اختیار کے استعمال میں اختیار کرے، واقعاتی نقطہ نظر سے انتظامی عمل پر نظر ثانی کرنے میں عدالتوں کا شامل اس اختیار کی وجہ سے ہے کہ کہیں وہ اپنے اختیار تیزی کو متعلقہ افسر کے اختیار تیزی کی جگہ نہ رکھ دیں۔ وغیرہ۔ عدالتیں انتظامی عمل کو صرف ایسے وجود کی بنا پر رد کر سکتی ہیں جیسے اختیار سے تجاوز کرنا۔ بدینتی۔ بیجا غرض کے لیے اختیار کا استعمال یا غیر متعلقہ یا بیرونی امور کی بنا پر اختیار کا استعمال یا جب کوئی نایاب قانونی غلطی کی گئی ہو۔ لیکن اس محدود نظر ثانی کا استعمال دشوار ہو جاتا ہے۔ کیونکہ عدالتیں شہادت نہیں فراہم کر سکتیں۔ وہ محکمہ کی مسلوں کو نہیں دیکھ سکتیں، کیونکہ حکومت کو ثالثات میں حق استثنائاً حاصل ہے۔ لہذا کسی خاص شخص اور حکومت کے درمیان نزاع غیر مساوی ہو جاتی ہے۔ نتیجہ یہ ہے کہ کثیر معاملات میں سے صرف چند میں کسی شخص کو حکومت کے خلاف وادری ملتی ہے، باقی انتظامی افعال کی درست نہیں ہوتی مزید یہ کہ عدالتی کارروائی میں تاخیر ہوتی ہے اور زیادہ اخراجات برداشت کرنے پڑتے ہیں، جیسے عدالتی فیس دینا۔ وکیل مقرر کرنا وغیرہ، لہذا عدالتی وادری حاصل کرنا بہت سے اشخاص کے وسائل سے باہر ہو جاتا ہے۔

عدالتی قابو کے علاوہ محکمہ کے اندر خود غلطیوں وغیرہ کو درست کرنے کے طریقے ہوتے ہیں مگر یہ کافی نہیں ثابت ہوتے کیونکہ یہ انتظامیہ کے اچھے طرز عمل کی بابت یقین دہانی نہیں کرواتے۔ عموماً یہ ہوتا ہے کہ پہلے فیصلہ انتظامیہ کی نجی سطح پر کیا جاتا ہے۔ جیسے وہ اوپر نظر ثانی کی سطح پر جاتا ہے وہ خود محکمہ کے اندر ہی اپنی نائید میں وجوہ پیدا کرنے لگتا ہے معقولیت کی وجہ پر ابتدائی فیصلہ کے حق میں بحث ہوتی ہے اور افسرانہ طرف داری کے تحت پہلے فیصلہ کی تائید کی جاتی ہے۔ ایسے ماحول میں کسی معقول اور ذمہ دار شخص کے ذریعہ ہی انتظامی عمل پر وسیع معنوں میں نظر ثانی کی جاسکتی ہے لہذا محسوس کیا گیا کہ انتظامی عمل کی غلطیوں اور لاپرواہی کو پکڑنے اور ان کی روک کرنے اور اشخاص کے حقوق کو مضرت سے بچانے کے لیے انتظامیہ پر نگرانی رکھنے کی غرض سے انتظامی ترتیب مراتب کے باہر کسی بیرونی ایجنسی کی اشد ضرورت ہے۔



ملاحظہ اس کے قانون ساز یہ ہے جس کا روایتی کا نہیں انتظامیہ پر قابو رکھنا ہے۔ مگر اس امر کے لیے وہ اب بہت مؤثر نہیں رہ گئی پارٹی نظام کے قائم ہونے کے بعد اب زیادہ تر عملیاتی قانون ساز یہ پر قابو رکھتا ہے۔ قانون ساز یہ کے پاس وقت کی قلت اور کام کی زیادتی ہوتی ہے۔ وہ جماعت زیادہ تر ایسی اور ٹیکس کے معاملات پر غور کرتی رہتی ہے۔ وہ ایک اعلیٰ حقیقتی حالت ضرور ہے مگر افراد کی شکایتوں کے تدارک کے لیے اور انتظامیہ کی غلطیوں اور لاپرواہی پر غور کرنے کے لیے نہ اس کے پاس وقت ہے نہ کوئی خاص طریقہ کار۔ اگر اس میں کوئی انفرادی معاملہ اٹھایا بھی جاتا ہے تو وہ سیاسی شکل اختیار کر لیتا ہے اور حکومت پر عدم اعتماد کا سوال پیدا ہو جاتا ہے۔ لہذا قانون ساز یہ کے ذریعہ انفرادی شکایات کا تدارک ایک امر بعید ہے۔ ان حالات میں انتظامیہ کے اوپر کسی مؤثر کنٹرول شینری کی جستجو نے لوگوں کو اسکیٹڈ نیویا مالک میں عمل کرنے والے امپڈسمین کے ادارہ کی طرف متوجہ کیا۔ سوڈین پہلا ملک تھا جس نے ۱۸۰۹ء میں اس کو اختیار کیا۔ اس نلامالک میں ڈنمارک نے ۱۹۵۳ء اور ناروے نے ۱۹۶۳ء میں اس کو اختیار کیا۔ اس نلامالک میں نیوزی لینڈ اور انگلینڈ نے ترتیب وار ۱۹۶۲ء اور ۱۹۶۶ء میں اس کو اختیار کیا۔ ان جملہ مالک نے اس ادارے کو اس وجہ سے اختیار کیا کہ اس وقت موجود انتظامی عمل پر قابو کی مشین کافی مؤثر نہیں ثابت ہوئی۔ انتظامیہ کے عمل سے اشخاص کی شکایات کے تدارک کے لیے امپڈسمین ایک طاقت ور ادارہ ہے۔ امپڈسمین کا مخصوص اختیار یہ ہے کہ اس کو محکموں کی مسلوں تک رسائی ہے اور شکایت کی جانے کی صورت میں ان مسلوں کو دیکھ کر معلوم کر سکتا ہے کہ آیا انتظامیہ نے کوئی غلطی یا لاپرواہی کی یا نہیں۔ شکایت کرنے والے کو اس کے سامنے شہادت پیش کرنے یا اپنے معاملے کو ثابت کرنے کی ضرورت نہیں ہے۔ یہ معلوم کرنا کہ آیا شکایت حق بجانب ہے یا نہیں، امپڈسمین کا کام ہے۔ کوئی عدالتی فیس نہیں دینی پڑتی نہ کسی وکیل کو کرنے کی ضرورت ہوتی ہے کیونکہ امپڈسمین خود شکایت کرنے والے کا وکیل ہوتا ہے۔ انتظامی افعال کے بارے میں اس کی چھان بین کی زیادہ اشاعت نہیں ہوتی، یہ عمل خاموشی اور احتیاط سے کیا جاتا ہے اور انتظامیہ کو اپنی غلطیوں کو درست کرنے کے موقع بغیر خفت اٹھائے مل جاتا ہے۔ امپڈسمین دادرسی میں وجوہ پر بھی دے سکتا ہے جن کی بنا پر عدالت نہیں دے سکتی۔ امپڈسمین کے سامنے کارروائی طویل اور ضابطہ میں جبری

ہوتی نہیں ہوتی اس کو پٹا را کرنے میں بہت وقت نہیں لگتا۔  
 امپڈسمین محکمہ کی ترتیب مراتب کے باہر ایک بیرونی ایجنسی کی غیبت سے عمل کرتا  
 ہے۔ امپڈسمین کا اصول انتظامیہ پر قانون سازی کے عمل نگرانی کا معاون ہے۔ وہ  
 قانون سازی کے عمل نگرانی کو انجام دینے میں مدد کرتا ہے۔ مختصر یہ کہ امپڈسمین عدالتوں  
 قانون سازی اور خود انتظامیہ کے ذریعہ نظرتانی کے طریقوں کی موجودہ خامیوں سے پاک ہے۔  
 امپڈسمین کے نظام کا خاص عنصر یہ ہے کہ اس کو قانون سازی نامزد کرتی ہے لہذا  
 اس کو نہ صرف حکومت کا بلکہ پورے ایوان کا اعتماد حاصل ہوتا ہے۔ نوٹر طور سے عمل کرنے  
 کے لیے امپڈسمین کو غیر جانبدار اور پارٹیوں پر مبنی سیاسیات سے بالا ہونا چاہیے۔ اگرچہ  
 وہ پارلیمنٹ کا ایک افسر ہوتا ہے اور اس کی عام نگرانی کے تزییع سے سبب بھی جلد مالک میں اس  
 کو اپنے روزمرہ کے افعال میں پارلیمنٹ سے آزاد رکھنے کی کوشش کی گئی ہے۔ وہ کسی شخص  
 کی شکایت کو خود اپنے ہی انتخاب پر برائے تفتیش قبول کر سکتا ہے۔ انجلیڈ میں شکایات اس  
 کے پاس براہ راست نہیں دی جاتیں بلکہ پارلیمنٹ کے ممبران کے ذریعہ بھیجی جاتی ہیں۔ اس کی  
 وجہ یہ ہے کہ ابتدائی تفتیش کرنی جائے تاکہ امپڈسمین کام سے زیر بار نہ ہو اور یہ کہ پارلیمنٹ  
 کے ممبران کے روایتی عمل میں کوئی تخفیف نہ ہو۔ اس کو اپنی تفتیش کے متبعہ کی رپورٹ کو پارلیمنٹ  
 کو بھیجے کا اختیار ہے۔ یہ ایک اہم اختیار ہے کیونکہ محکمہ نہیں چاہتا کہ اس کے معاملات پر پارلیمنٹ  
 میں بحث ہو اور اس طرح سے اس کی اشاعت ہو جائے۔ لہذا اس کی سفارش ہمیشہ منظور کر لی  
 جاتی ہے اور شکایات کا تدارک کر دیا جاتا ہے۔

امپڈسمین کے طریقہ کار کو انجلیڈ اور نیوزی لینڈ میں امپڈسمین کے عمل کا حوالہ دیکر  
 واضح کیا جاسکتا ہے کیونکہ ان دونوں ممالک میں پارلیمنٹری طرز حکومت ہے۔

## نیوزی لینڈ میں امپڈسمین

نیوزی لینڈ میں استقامی عمل سے رنج رسید کوئی شخص ایک پاؤڈ فیس جمع کر کے  
 امپڈسمین کو درخواست دے سکتا ہے۔ غریب اشخاص کی صورت میں یہ فیس معاف کی جاتی  
 ہے۔ امپڈسمین اپنے زیر اختیار کسی محکمہ کے عمل۔ فیصلہ سفارش یا ترک عمل کی تفتیش کر سکتا  
 ہے۔ وہ خیف فصول اور پریشان کن شکایات پر یا ان شکایات پر جن میں شکایت

کرنے والے کا ذاتی مفاد نہ ہو خود کرنے سے انکار کر سکتا ہے۔ وہ ایکٹ سے قطع کیے ہوئے عمل پر کسی نظر ثانی کر سکتا ہے لیکن ان معاملات کی تفتیش نہیں کر سکتا جن کے بارے میں تباہیوں نے واقعات پر عدالت کو اپیل کرنے کی تجویز کی ہو۔ وہ مندرجہ ذیل حالات میں باذری دے سکتا ہے اگر یہ اعتراض عمل قانون کے خلاف ہو یا اگر وہ غیر معقول۔ غیر منصفانہ ظالمانہ یا غیر واجب طور سے اقبیازی ہو۔ یا اگر کوئی واقعاتی یا قانونی غلطی کی گئی ہو۔ یا نہ غلط عمل ہو یا اگر اختیار تیزی کو غیر واجب غرض کے لیے متعلقہ یا غیر ضروری امور کی بنا پر استعمال کیا گیا ہو۔ یا جہاں عمل کے لیے وجوہ نہ دیے گئے ہوں اگرچہ وجوہ دینا چاہیے تھا۔ یا اگر وہ ذہ قانون یا معمول جس کے تحت عمل کیا گیا ہو خود غیر معقول غیر منصفانہ یا امتیازی ہو۔ امپڈمنٹ نے ان وجوہ پر دائر سبیاں دی ہیں اور اپنی رپورٹ میں انتظامی عمل کی خامیوں کی طرف توجہ دلائی ہے۔ یہ زیادہ تر وہی خامیاں ہیں جن کا ذکر اوپر کیا جا چکا ہے۔ اس نے محکمہ کے خلاف سر جانہ دلویا ہے جب کسی شخص کو بد انتظامی کی وجہ سے مضرت پہنچی ہو۔ اس نے رعایتی ادائیگی کی بھی تحریک کی ان معاملات میں جہاں محکمہ کی اخلاقی ذمہ داری ہو اگرچہ قانونی نہ بھی ہو۔ وہ انتظامیہ کی لاپرواہی اور عدم عمل کا انکشاف کرتا ہے اس نے اعتراض کیا کہ اکثر انسران ایک منجمد اور جامد قاعدہ بنا کر اس کا ہر معاملہ پر اطلاق کر دیتے ہیں بغیر ہر معاملہ کے حالات پر غور کیے ہوئے۔

امپڈمنٹ یا ایسی کے معاملات کی تفتیش نہیں کر سکتا اگرچہ پالیسی اور غیر پالیسی کے معاملات میں امتیاز کرنے کا کوئی واضح معیار نہیں قائم کیا گیا ہے۔ یہ دونوں اقسام کے معاملات ایسے مخلوط ہو جاتے ہیں کہ ان کو ایک دوسرے سے علیحدہ کرنا مشکل ہوتا ہے۔ امپڈمنٹ وزیر کے عمل کی تفتیش نہیں کر سکتا ہے مگر وہ محکمہ کے وزیر کو کی ہوئی سفارش پر نظر ثانی کر سکتا ہے اور ایسی نظر ثانی کے ذریعہ وہ وزیر کے عمل کے قرین مصلحت، یا واجب ہونے کی باجہ بالواسطہ اپنی رائے کا اظہار کر سکتا ہے۔ اگر وزیر نے محکمہ کی سفارش کو نامعلوم کر کے عمل کیا ہو اور بعد کو امپڈمنٹ کو معلوم ہو کہ وہ سفارش ٹھیک تھی تو یہ کہا جاسکتا ہے کہ وزیر کا اس سفارش پر نہ عمل کرنے کا عمل غلط تھا۔ برخلاف اس کے اگر وزیر نے محکمہ کی سفارش پر عمل کیا ہو اور وہ سفارش غلط معلوم ہوئی ہو تو بالواسطہ طور سے کہا جاسکتا ہے کہ وزیر کا فیصلہ بھی غلط تھا۔ اگر محکمہ یا کسی انسر پر امپڈمنٹ کی رپورٹ سے برا اثر پڑنے والا ہو تو اس کو سُننے

ہانے کا مرتفع دیا جاتا ہے۔ امبدھمبھی کے فیصلہ پر کسی عدالت میں اعتراض نہیں کر لیا جاسکتا۔ بجز عدم اختیار کے غلط پر۔ اگر اس کے اختیار سماعت کے بارے میں کسی شخص کو کوئی شبہ ہو تو وہ سپریم کورٹ کو چون کر کے اس معاملہ میں استغفاری حکم حاصل کر سکتا ہے۔ امبدھمبھی خود کوئی عملیہ حکم یا فیصلہ نہیں دیتا بلکہ محکمہ کو سفارش کر دیتا ہے اور اس کی سفارش ہمیشہ ہی منظور کر لی جاتی ہے اخیر میں وہ پارلیمنٹ کو رپورٹ پیش کرتا ہے۔

## انگلینڈ میں امبدھمبھی

انگلینڈ میں امبدھمبھی کو پارلیمانی کمشنر سرکاری طور سے کہا جاتا ہے اور اس کے زیر اختیار محکموں کی فہرست پارلیمانی کمیشن ایکٹ، ۱۹۶۰ کے فہرست بندہ میں درج ہے۔ اس فہرست بندہ میں کونسل کے حکم سے ترمیم کی جاسکتی ہے۔ معاملات جن میں قومی یا پبلک مفاد کے اہم سوالات پیدا ہوں اس کے دائرہ اختیار سے باہر ہیں، مثلاً نوآبادیات کا انتظام۔ ریاست کی دفاع کے لیے کیے ہوئے افعال۔ معاملات جن کو وزیر تصدیق کر دے کہ وہ دیگر مالک سے تعلقات کے متعلق ہیں۔ خطابات عطا کرنا۔ جرائم کی تفتیش کے متعلق اختیار کا استعمال، تحویل مجرمان، رحم کرنے کے متعلق استحقاق کا استعمال۔ معاہداتی یا تجارتی معاملات کے بارے میں کیا ہوا عمل مسلح افواج اور رسول خدمات عدالت کے اختیار سماعت میں آنے والے معاملات پر وہ عموماً غور نہیں کرتا مگر ان پر اپنے اختیار تفسیری کی بنا پر عمل کر سکتا ہے اگر وہ خیال کرے کہ عدالت سے ملنے والی دادرسی سے شکایت کرنے والا کام نہیں لے گا۔ مگر اس وجہ سے عدالت تک رسائی کے حق پر اثر نہیں پڑتا۔ وہ ان معاملات کی تفتیش نہیں کرتا جن کے متعلق کسی قانونی ٹریبونل کو اپیل۔ نظر ثانی وغیرہ کی تجویز ہو یا جوتاج کو رجوع کیے جاسکیں۔ بجز مخصوص حالات کے وہ بارہ ماہ پرانے معاملات کی تفتیش نہیں کرتا۔

وہ انتظامی عمل کی وجہ سے کی ہوئی بدانتظامی کی تفتیش کرتا ہے اور اگر یہ عنصر موجود نہ ہو تو وہ محکمہ کے اختیار تفسیری پر نکتہ چینی نہیں کرتا نہ اس کے عمل پر واقعاتی نقطہ نظر سے غور کرتا ہے۔ اس کو وزیر کے کیے ہوئے عمل یا دی ہوئی صلاح پر اختیار سماعت نہیں ہے۔ ذریعہ اس کو کسی معاہدات کے انکشاف کرنے سے روک سکتا ہے اگر ایسا کرنا

ریاست کے تحفظ یا ہلک مفاد میں ضروری ہو۔ اس کے سامنے یہ راہ راست استغاثہ نہیں دائر کیا جاسکتا بلکہ ایوان عام کے کسی ممبر کے ذریعہ بھیجا جاتا ہے، اس طور سے یہ طریقہ کار نیوزی لینڈ کے طریقہ کار سے کم فائدہ مند ہے کسی قانونی رازداری کی تجویز کا اطلاق اس کے سامنے شہادت کے انکشاف پر نہیں ہوتا۔ تاج بھی اس کے سامنے دستاویزات پیش کرنے کی بابت حق استئنا کا ادعا نہیں کر سکتا مگر کابینہ کی کارروائی کا انکشاف نہیں کیا جاسکتا۔ کسی شخص کو اس کے سامنے ایسی دستاویز کے انکشاف کرنے یا ایسی شہادت دینے پر مجبور نہیں کیا جاسکتا جس کا انکشاف کرنے یا جس کو دینے کے لیے وہ عدالت سے مجبور نہ کیا جاسکے۔ وہ اپنی تفتیش کے نتیجہ کی رپورٹ متعلقہ محکمہ یا مقتدر کو بھیجتا ہے۔ اگر اس کی رائے میں کسی کے خلاف بے انصافی کی گئی ہے اور اس کا تدارک محکمہ سے نہیں ہو سکتا ہو تو وہ اپنی رپورٹ پارلیمنٹ کے ہر دو ایوان میں رکھ سکتا ہے۔ ہر سال اپنے کیے ہوئے افعال کی ایک رپورٹ پارلیمنٹ کے ہر دو ایوان کے سامنے رکھنا پڑتا ہے۔ اور پارلیمنٹ نے اس پر غور کرنے کے لیے ایک استجوابی کمیٹی قائم کر دی ہے۔

انگلینڈ اور نیوزی لینڈ کے امبدسمین کے عمل کے توازن سے ظاہر ہوتا ہے کہ اس کا بد انتظامی اور انتظامیہ کی غلطیوں سے تعلق ہے۔ اگر یہ منصر نہ موجود ہوں تو وہ انتظامی عمل میں مداخلت نہیں کرتا اگرچہ اس کی رائے انتظامیہ کی رائے سے مختلف بھی ہو انگلینڈ میں جامع نقطہ بد انتظامیہ استعمال کیا گیا ہے جس کے عناصر قائم کرنا امبدسمین کا کام ہے جبکہ نیوزی لینڈ میں وہ وجوہ جن کی بنا پر امبدسمین عمل کر سکتا ہے خود ایکٹ میں درج کر دیے گئے ہیں۔ لہذا اصولی نقطہ نظر سے انگلینڈ کے امبدسمین کو نیوزی لینڈ کے امبدسمین سے زیادہ مداخلت کرنے کی گنجائش ہے مگر علی لحاظ سے اس کا دائرہ عمل اس سے تنگ ہے۔ انگلینڈ میں وہ کسی محکمہ کے عمل کی غیر معقولیت کی وجہ سے اس کی تفتیش نہیں کر سکتا جبکہ نیوزی لینڈ میں ایسا کیا جاسکتا ہے۔ اس کے عمل کی اہمیت صرف اس کے تعمیری ہونے کی وجہ سے نہیں بلکہ اس کے انسدادی ہونے کی وجہ سے بھی ہے۔

انفرادی شکایات کے تدارک سے لوگ مطمئن ہو جاتے ہیں اگر کوئی خاص دہریہ نہ بھی دی جائے تو بھی یہ امر کہ ایک غیر جانبدار مقتدر نے معاملہ پر غور کیا اور وجوہ دیکر عدم اعتماد کے خطرے کو رفع کر دیتا ہے اور عوام مطمئن ہو جاتے ہیں۔ امبدسمین انتظامی

عمل کو رد نہیں کر سکتا۔ نہ وہ کوئی تفصیلی طریقہ کار اختیار کرتا ہے۔ اس کا عمل تیز اور کم خرچ کرائے جاتا ہوتا ہے، وہ انتظامی عمل کے ان پہلوؤں کے متعلق عمل کر سکتا ہے جن پر مدد نہیں نہیں کر سکتیں۔ مثلاً وہ انتظامی عمل میں تاخیر کی وجہ سے یا شکایت کرنے والے مراسلات کے نہ جواب دینے کی وجہ سے۔ جانبداری کی شکایت کیے جانے کی وجہ سے، وغیرہ وغیرہ وادری دے سکتا ہے۔ امیڈ سمین انتظامی طریقہ کار میں رد و بدل کی سفارش کر کے اس کی اصلاح کرنے میں مدد دیتا ہے۔

## ہند میں امیڈ سمین

ان قصورات سے متاثر ہو کر اور ان وجوہ سے بھی کہ ہند میں تاخیر اور بد اخلاقی کی ممانعت ہے اور لوگوں کی شکایات کے تدارک کے لیے کوئی کافی طریقہ کار نہیں ہے، یہاں بھی امیڈ سمین کے ادارے کو قائم کرنے کے اقدام کیے جا رہے ہیں۔ ہند میں انتظامیہ کے بڑھتے ہوئے اختیارات پر مؤثر نگرانی لازم ہے اگر انگریز اور نیوزی لینڈ میں جہاں انتظام کا معیار بہت بلند ہے بد انتظامی کے محالات پائے جاتے ہیں تو ہند میں اس سے زیادہ پائے جاسکتے ہیں جمہوریہ حکومت کے عمل کے لیے اشخاص کی شکایت کا تدارک ضروری ہے۔ عدالت یا قانون سازی کے ذریعہ تدارک کا طریقہ کار نا کافی پایا گیا جیسا کہ دیگر ممالک میں پایا گیا ہے۔ ہند کے حالات کا ایک مخصوص عنصر جو دیگر ممالک میں نہیں پایا جاتا، انتظامی بد اطواری کی بابت عوام کا وسیع شہ ہے جس نے اس بد عوام کے اعتماد کو دھکا پہنچایا اور انتظامی تصور کو مضرت پہنچائی۔ وسیع انتظامی اختیار کا استعمال بد اطواری پیدا کرتا ہے، لہذا اگر منتظم کو علم ہو کہ اس کے فیصلوں کی جانچ کرنے کے لیے کوئی آزاد اور غیر جانبدار مقتدر ہے تو وہ اختیار کے استعمال میں بہت محتاط رہتا ہے اور اس کے بجا استعمال سے باز رہتا ہے۔

ان اغراض کو مد نظر رکھتے ہوئے لوک سمبانے لوک پال اور لوک آیوکت بل پاس کیا، لیکن قبل اس کے کہ وہ راجیہ سبھا سے پاس کیا جاسکے وہ لوک سبھا کے تحلیل ہونے کی وجہ سے ساقط ہو گیا۔ وہ بل دوبارہ لوک سبھا میں ۱۹۷۳ء میں پیش کیا گیا ماس کی نمایاں تجاویز یہ ہیں :-

وہ مرکزی انتظام کے متعلق ہے۔ صدر ایک یا زیادہ لوگ پالوں کا تقرر کر سکتا ہے۔ لوگ پال کا تقرر ہند کے چیف جسٹس اور لوگ سبھا کے محاذ مخالف کے لیڈر سے مشورہ کرنے کے بعد کیا جائے گا اگر کوئی ایسا لیڈر نہ ہو تو محاذ مخالف کے ممبران کے اس غرض کے لیے منتخب کیے ہوئے شخص سے مشورہ کیا جائے گا۔ اپنے عہدے سنبھالنے کے قبل لوگ پال اور لوگ آیوکت مقررہ طریقہ سے حلف لے کر اس پر دستخط کریں گے۔ وہ پارلیمنٹ یا ریاستی قانون سازی کے ممبر ہونے یا کوئی امتدادی یا شاہدی عہدہ پر تقرر کیے جانے یا کسی سیاسی جماعت سے تعلق رکھنے یا کوئی کاروبار کرنے کے مستحق نہ ہوں گے۔ وہ پانچ سال تک اپنے اپنے عہدوں پر برقرار رہیں گے۔ حکومت یا کسی مقتدر یا کسی سرکاری کمیٹی وغیرہ کو لوگ پال اور لوگ آیوکت کا ان کی سبکدوشی کے بعد کسی بھی حیثیت سے دوبارہ تقرر کرنے کی ممانعت کر دی گئی ہے۔ لوگ آیوکت کا تقرر لوگ پال سے مشورہ کرنے کے بعد کیا جائے گا۔ سپریم کورٹ کے جج کی طرح امیڈ سیمین کی ملازمت کا بھی تحفظ کر دیا گیا ہے۔ وہ صرف بد اطواری اور ناقابلیت کی بنا پر اپنے عہدہ سے علیحدہ کیا جاسکتا ہے اور اس کی بابت سپریم کورٹ کا کوئی سبکدوشی یا عہدے پر قائم جج تحقیقات کرے گا اور اپنی رپورٹ دونوں ایوانوں میں پیش کرے گا، اور اس کی برطانی ان کے ممبروں کی کل تعداد کی کثرت رائے اور ووٹ دینے والے موجود ممبروں کی کم سے کم دو تہائی کی کثرت رائے سے پاس کی ہوئی قرار داد کے ذریعہ ہو سکے گی۔ ان کی تنخواہوں کا تعین ایکٹ کے ذریعہ کیا جائے گا اور ان کے لیے مضرت رساں تغیرات نہ کیے جائیں گے، یہ تجاویز لوگ پال اور لوگ آیوکت کو عملیہ اور پارلیمنٹ کے اثرات سے بری کرتی ہیں تاکہ وہ آزادانہ طور سے عمل کر سکے۔ لوگ پال لوگ آیوکت کو معاملات کو آسانی سے نبھانے کے لیے ہدایات جاری کر سکتا ہے مگر وہ اس کے اوپر ایسی مقتدر نہ ہوگا۔ لوگ پال خود حجر پری وجوہ ظاہر کر کے لوگ آیوکت کے دائرہ اختیار میں آنے والے معاملے کی تحقیقات کر سکتا ہے اور لوگ آیوکت چند حالات میں لوگ پال کی جگہ بطور قائم مقام عمل کر سکتا ہے۔

لوگ پال کسی وزیر کے (بجز وزیر اعظم) اور مرکزی حکومت کے گزٹ میں اشاعت کیے ہوئے کسی سکریٹری یا سرکاری ملازم کے کیے ہوئے یا اس کی اجازت سے کیے ہوئے عمل کی تفتیش کر سکتا ہے اگر اس سے مضرت پہنچنے کی شکایت کی گئی ہو یا الزام لگایا ہو تو مضرت سے مراد ہے کسی شخص کا یہ کہنا کہ اس کے ساتھ بد انتظامی کی وجہ سے بے انصافی کی گئی

یا اس کو دشواری پہنچائی گئی۔

”بد انتظامی“ سے مراد ہے مندرجہ ذیل حالات میں کیا ہوا انتظامی عمل:

(۱) جب ایسا عمل یا ایسے عمل کا طریقہ کار یا معقول یا غیر معقول، غیر متصفانہ، ظالمانہ یا غیر مناسب طور سے امتیازی ہو۔

(۲) جب ایسے عمل کے کرنے میں غفلت یا غسیب واجب تاخیر کی گئی ہو یا اس عمل کرنے کا طریقہ یا معمول غیر واجب تاخیر پیدا کرنے والا ہو، سرکاری ملازم کے تعلق سے ”الزام“ سے مراد یہ کہنا ہے کہ:۔  
 (۱) اس ملازم نے خود کو فائدہ پہنچانے کے لیے یا دیگر شخص کے لیے غیر واجب دشواری پیدا کرنے یا مضرت پہنچانے کی غرض سے اپنے اختیار کا غلط استعمال کیا۔ (۲) اس نے اپنے فرائض کی انجام دہی ذاتی مفاد یا متصفانہ اور غیر واجب مقصد کے لیے کیا۔ (۳) وہ مکاری ملازم کی حیثیت سے بد اطواری یا بے ایمانی کا قصور وار ہو۔ اس تعریف کے تحت سیاسی بد اطواری بھی آتی ہے۔ ”عمل کی تعریف کشادہ طور سے یہ کی گئی ہے کہ عمل سے مراد ہے فیصلہ، سفارش یا کسی امر کو طے کرنے کے لیے یا دیگر طور سے عمل کرنا اور اس میں عمل کرنے سے باز رہنا بھی شامل ہے۔ لوگ پال خود غیر کسی شکایت کے اپنی ہی جانب سے کسی معاملے کی تفتیش کر سکتا ہے“ اگر اس کے خیال میں اس معاملے سے مضرت پہنچنے یا الزام لگانے کا سوال پیدا ہوتا ہو۔ لوگ آیوکت بھی اسی طرح لوگ پال کے دائرہ اختیار میں آنے والے معاملات کے بجز کسی معاملے کی تفتیش کر سکتا ہے۔

مندرجہ ذیل انتظامی عمل سے پیدا ہونے والی مضرت لوگ پال یا لوگ آیوکت کی تفتیش سے مستثنا ہے:

(۱) ایسے معاملے کے تحت کیا ہوا عمل جس کی کسی سرکاری نے تصدیق کر لی ہو کہ وہ حکومت ہند کے کسی دیگر حکومت یا حکومتوں کے بین الاقوامی نظام کے درمیان تعلقات یا برتاؤ سے متعلق ہے۔

(۲) تحویل مجرمان ایکٹ ۱۹۶۲ء یا بدسییوں کے متعلق ایکٹ ۱۹۴۶ء کے تحت کیا

تفتیش جرائم یا ریاست کے دفاع کے تحفظ کی غرض سے کیا ہوا عمل جس میں



پاسپورٹ اور پروانہ راجداری کے متعلق کیا ہوا عمل شامل ہے۔  
(۴) اس امر کو طے کرنے کے اختیار کے متعلق کیا ہوا عمل کہ آیا کسی معاملہ کو عدالت میں لے جانا ہے یا نہیں۔

(۵) کسی معاہدے سے پیدا ہونے والے معاملات کے متعلق کیا ہوا عمل۔ بجز اس صورت کے جب شکایت کی گئی ہو کہ معاہداتی ذمہ داری کو پورا کرنے میں انتظامیہ نے بہت دشواری پیدا کی یا شدید تاخیر کی۔  
(۶) خدمات کے معاملات کے متعلق عمل۔

(۷) خطابات اور انعامات عطا کرنا۔ جلد عدلیہ نظام بھی لوک پال اور لوک آلوک کے دائرہ اختیار سے باہر ہے۔

کسی مضرت کی تفتیش نہ کی جائے گی اگر اس کے لیے کوئی قانونی دادرسی مل سکتی ہو۔ بجز اس صورت کے جب لوک پال کی رائے میں ایسی دادرسی حاصل کرنا دشوار ہے۔  
نہ اس کی اجازت سے تحقیقاتی کمیشن کو بھیجے ہوئے معاملے کی لوک پال تفتیش کرے گا۔ کسی الزام کے لیے شکایت کرنے کی میعاد زیر اعتراض عمل کے کیے جانے کے بعد پانچ سال ہے۔ کسی مضرت کے لیے میعاد زیر اعتراض عمل کی اطلاع سے بارہ ماہ ہے لیکن یہ مدت بڑھائی جاسکتی ہے اگر کسی معقول وجہ سے میعاد کے اندر شکایت نہ کی جاسکتی ہو۔  
مضرت کی صورت میں انتظامی عمل کی تفتیش نہ کی جائے گی جب تک اختیار تیزی کے احتمال کے ان عناصر کا اس حد تک عدم وجود نہ ہو کہ اس کا بجا طور سے استعمال کیا جانا ہی نہ تصور کیا جاسکے۔ کسی مضرت کی شکایت متعلقہ شخص، اس کا قانونی قائم مقام یا با اختیار ایجنٹ کر سکتا ہے۔ الزام بجز سرکاری ملازم کوئی بھی شخص لگا سکتا ہے۔ اختیار تیزی کی بنا پر کیا ہوا عمل تفتیش سے صرف بدانتظامی کی حد تک بری ہے نہ کہ بد اطواری کی بابت۔ پولیس، جیل یا دارالحربہ میں یا بیت المقدس میں حرارت میں رکھے ہوئے شخص کا لوک پال یا لوک آلوک کے پتے پر بھیجا ہوا خط بغیر اس کو کھولے ہوئے اس کو بھیج دیا جائے گا۔ اس قاعدے کی اس کے خلاف کسی قانون پر فوقیت ہے۔ جب لوک پال یا لوک آلوک تفتیش شروع کرے تو وہ استغاثہ کی ایک نقل متعلقہ سرکاری افسر کو اس کی رائے کے لیے بھیجے گا اور ایک نقل مقتدر مجاہد کو ارسال کرے گا۔ وزیر کے معاملے میں وزیر اعظم مقتدر مجاہد ہے اور دیگر

سرکاری ملازمین کے لیے مقتدر مجاز قواعد کے ذریعہ مقرر کیا جائے گا۔ لوک پال یا لوک آئیوکت نجی طور سے تفتیش کر سکتا ہے مگر وہ عوام کے سامنے بھی تفتیش کر سکتا ہے اگر اس کی رائے میں ایسا کرنا ضروری یا مناسب ہو وہ ایسا طریقہ کار اختیار کر سکتا ہے جو معاملہ کے حالات کے لحاظ سے اس کو مناسب معلوم ہو۔ وہ ایسی شکایت کی تفتیش سے انکار کر سکتا ہے جو اس کی رائے میں فضول۔ پریشان کن ہو یا بدینتی سے کی گئی ہو۔ یا جس کے بارے میں تفتیش کرنے کی کوئی معقول وجہ نہ ہو جس کی بابت وہ کوئی دیگر دادرسی حاصل کر سکتا ہے۔

اس کو شہادت فراہم کرنے کے وسیع اختیارات ہیں۔ گواہان طلب کرنے اور دستاویزات کا انکشاف کرانے کے بارے میں اس کو عدالت دیوانی کے اختیارات حاصل ہیں، راز رکھنے کی بابت قانونی ذمہ داری یا حکومت کو قانون سے عطا کیے ہوئے حق استثنائے اطلاق لوک پال یا لوک آئیوکت کے سامنے کارروائی پر نہ ہو گا مگر یہ چند مستثنیات کے تابع ہے مثلاً: ہند کے تحفظ۔ دفاع یا اس کے بین الاقوامی تعلقات کو مضرت پہنچانے والی یا جہاز کے سراغ لگانے کے متعلق یا کابینہ کی کارروائی کا انکشاف کرنے والی شہادت ان کے سامنے نہیں پیش کی جائے گی۔ اس غرض کے لیے سکرٹری کے سرٹیفکیٹ کی ضرورت ہوگی اور قابل پابندی ہوگا۔ کسی شخص کو ایسی شہادت دینے یا ایسی دستاویز کو داخل کرنے پر مجبور نہ کیا جائے گا جس کے بارے میں عدالت اس کو مجبور نہیں کر سکتی ہے۔

اگر تفتیش کے بعد لوک پال یا لوک آئیوکت مطمئن ہو جائے کہ زیرِ فور عمل کی وجہ سے شکایت کرنے والے کو یا کسی دیگر شخص کو مضرت پہنچی یا بیجا دشواری پیش آئی یا اس کے ساتھ بے انصافی کی گئی تو وہ تدارک اقدام لیے جانے کی سفارش کرے گا اور اس کی تعمیل کے لیے مدت معین کر دے گا۔ اور ایسی معینہ مدت کے ایک ماہ کے اندر با مجاز مقتدر اس کو اس کے بارے میں لیے ہوئے اقدام کی اطلاع دے گا اگر لوک پال یا لوک آئیوکت اس کی کی ہوئی کارروائی سے مطمئن ہو جائے تو وہ اس معاملہ کو ختم کر دے گا اگر وہ مطمئن نہ ہو تو وہ صدر کو ایک مخصوص رپورٹ بھیجے گا اور صدر اس کو مع ایک تشریحی کیفیت نامہ کے پارلیمنٹ کے دونوں ایوانوں میں رکھوائے گا۔ لوک پال اور لوک آئیوکت ایک سالانہ رپورٹ بھی صدر کو بھیجیں گے۔ لوک پال یا لوک آئیوکت کی توہین کی سزا دینے کے لیے بھی جو نیک کی گئی ہے۔

یہ تحریک کیے ہوئے ادارے کی چند نمایاں تجاویز ہیں۔ ظاہر ہے کہ یہ بل اس وقت کی ضروریات کو پورا کرنے کی کوشش کرتا ہے۔ اس کی تجاویز کافی مؤثر ہیں۔ لوک پال اور لوک آئوکت آزادانہ طور سے بغیر کسی خوف یا جانبداری کے عمل کر سکتے ہیں۔ یہ امید کی جاتی ہے کہ یہ ادارہ عوام اور انتظامیہ کے درمیان موجود فاصلے کو کم کرے گا اور انتظامیہ کے خلاف بے اعتمادی کے احساس میں تخفیف کرے گا۔

ہند کی طرح زیادہ آبادی والے ملک میں امیڈ سین شکایات سے زیر بار ہو سکتا ہے۔ مزید یہ کہ وفاقی ملک ہوتے ہوئے مرکزی انتظامیہ جملہ حکومتی افعال سے تعلق نہیں رکھتا۔ چند اس کے دائرہ عمل میں آتے ہیں۔ باقی کوریاستیں انجام دیتی ہیں۔ آخر کار منہدی ٹریبونل کے نظام کی اصلاح کرنے کی ضرورت معلوم ہوتی ہے تاکہ وہ انتظامی عمل پر نظر ثانی کی مؤثر مشینری بن سکے۔ تجربہ سے ظاہر ہوتا ہے کہ دیگر ممالک میں امیڈ سین کے سامنے کثیر تعداد میں شکایات اس وجہ سے آتی ہیں کہ انتظامیہ وجوہ ظاہر کرنے سے باز رہتا ہے، لہذا اگر وجوہ ظاہر کرنے کے معمول کو ہند میں اختیار کر لیا جائے تو امیڈ سین کے سامنے دائر کی جانے والی شکایات میں تخفیف ہو جائے گی۔ جس قدر ٹریبونل کے عمل میں اصلاح ہوگی اسی قدر امیڈ سین کی ضرورت کم ہو جائے گی۔

چند ریاستوں نے مثلاً مہاراشٹر اور راجستھان نے امیڈ سین کے نظام کو قائم کرنے کے لیے اقدام کیے ہیں۔ مہاراشٹر کے نظام کی خاص تجاویز یہ ہیں: گورنر ایک لوک آئوکت کا ہائی کورٹ کے چیف جسٹس سے اور قانون ساز اسمبلی کے محاذ مخالف کے لیڈر کے مشورے سے تقرر کرتا ہے۔ آپ آئوکت کا تقرر لوک آئوکت کے مشورہ سے کرتا ہے۔ آپ آئوکت لوک آئوکت کے زیر نگرانی رہتے ہیں اور وہ ان کو عام یا مخصوص ہدایات جاری کر سکتا ہے۔ یہ دونوں اپنے عہدے پر قائم نہ رہ جانے کے بعد کسی دیگر اعتمادی یا مشاہدہ منصب پر تقرر کیے جانے کے اہل نہیں ہوتے۔ دستور کی دفعہ ۳۱۱ کے تابع ان دونوں کو گورنر صرف بد اطواری اور ناقابلیت کی بنا پر علیحدہ کر سکتا ہے۔ لوک آئوکت کے خلاف تحقیقات سپریم کورٹ کا جج یا سابق جج یا ہائی کورٹ کا چیف جسٹس کر سکتا ہے اور آپ لوک آئوکت کے بارے میں سپریم کورٹ یا ہائی کورٹ کا سابق جج کر سکتا ہے۔ تحقیقات کی رپورٹ قانون ساز یہ کے دونوں ایوانوں میں رکھی جاتی ہے۔

”اثرات اور مضرتوں“ کی بابت تجاویز مرکزی بل کی تجاویز سے مشابہ ہیں۔ لوک ایکٹ کی ترقی ۴۰ روپیہ ماہوار اور اپ لوک ایکٹ کی ۳۰۰ روپیہ ماہوار مقرر کی گئی ہے۔

## سرکاری کاروباری ادارے

### تمہید

عالم کے اس جمہوری دور میں جملہ تجارت۔ بیوپار اور کاروبار کو نجی اشخاص کے ہاتھوں میں ہی نہیں چھوڑ دیا گیا ہے بلکہ ہر ملک کی حکومت بھی ان میں حصہ لیتی ہے۔ ہند کی آزادی کے بعد کاروباری اور صنعتی سرگرمیوں کی طرف حکومت کے رجحان میں اضافہ ہوتا ہے۔ دستور میں پالیسی کے ہدایتی اصول واضح اور غیر مبہم طور سے تجویز کرتے ہیں کہ:

(الف) قوم کے مادی وسائل کی ملکیت اور اس پر قابو کی تقسیم عوام کی بہتری کے لیے کرنی چاہیے۔ اور:

(ب) اقتصادی نظام کے عمل کا نتیجہ یہ نہ ہو کہ دولت اور مصنوعات کے ذرائع کا اجتماع عوام کے لیے مضرت رساں ہو جائے۔

ملک کی تنظیم نو کرنے اور عوام کی سماجی۔ اقتصادی بہبودی کو ترقی دینے کی غرض سے ملک میں اشتراکی طرز کے سماج کو قائم کرنے اور بڑے پیمانے پر اقتصادی منصوبہ بندی سے کام لینے کو حکومت نے اپنا نصب العین بنالیا ہے اور اس نے اقتصادی دائرے میں عملی اقدام اٹھائے ہیں۔ ۱۹۵۶ کے صنعتی پالیسی کے ضوابط نے ملک میں اقتصادی دائرہ میں حکومت کے عمل کا تعین کرتے ہوئے تجویز کی ہے کہ بنیادی اور حکمت عملی کے متعلق اہمیت رکھنے والی صنعتوں اور عوام کے لیے کارآمد ماہیت کی صنعتوں کو سرکاری دائرے (SECTOR) میں ہونا چاہیے۔ لہذا سرکاری دائرے میں غیر معمولی ترقی رونما ہوئی اور یہ نہ صرف نئے کاروباری اداروں کو قائم کرنے کی وجہ سے ہوئی بلکہ نجی دائرہ میں پہلے سے قائم چند نجی کاروباری اداروں کو قومیا نے اور اس دائرے میں حکومت کی اجارہ داری قائم کرنے

کے باعث بھی ظہور پذیر ہوئی۔ لہذا ۱۹۵۳ء میں فضائی نقل و حمل قومیایا گیا ۱۹۵۶ء میں حکومت نے زندگی بیمہ کے کاروبار کو نجی اشخاص سے لے لیا اور ۱۹۶۹ء میں چودہ بیوپارانہ کاروبار کرنے والے بینکوں کو قومیایا گیا مگر مرکزی حکومت کے کاروباری ادارے محکموں اور قانونی کارپوریشنوں یا حکومت کی کمپنیوں کے ذریعہ چلائے جاتے ہیں۔

اس باب میں قانونی کارپوریشنوں اور حکومت کی کمپنیوں کا ذکر کیا گیا ہے۔ قوم کے اقتصادی حالات کے متعلق مرکزی حکومت کے موجودہ عمل کی وسعت کا اندازہ اس امر سے کیا جاسکتا ہے کہ ۳۱ مارچ ۱۹۶۱ء میں ۹۴ سرکاری کاروباری ادارے تھے جن میں ۴۰۰۰ کروڑ روپیہ کی لاگت لگی تھی۔ یہ اسٹیٹ بینک اور ریزرو بینک کے علاوہ ہیں۔ ان کے علاوہ ایسے کاروباری ادارے بھی ہیں جن کو ریاستی حکومتیں چلاتی ہیں۔

موجودہ سرکاری ادارے اپنے اپنے عمل کے لحاظ سے تین زمروں میں تقسیم کیے جاسکتے ہیں۔ (۱) مالیاتی ادارے مثلاً زندگی بیمہ کارپوریشن۔ ریزرو بینک آف انڈیا وغیرہ۔

(۲) ترقیاتی اور اصلاحی ادارے مثلاً نوآبادیاتی مکانی کارپوریشن۔ قومی تحقیقی اصلاحی کارپوریشن۔ غذائی کارپوریشن وغیرہ۔

(۳) بیوپاریانہ اور صنعتی ادارے مثلاً ریاستی تجارتی کارپوریشن۔ ہندوستان شہین پرزے کارپوریشن۔ انڈین ایر لائنس، ایر انڈیا وغیرہ۔ ان اداروں کے کام کچھ ایسے مخلوط بھی ہیں کہ ان کی علیحدہ علیحدہ تفصیلات نہیں دی جاسکتیں۔ دوسرے زمرے اور تیسرے زمرے کے اداروں کے درمیان فرق کچھ اس بنا پر بھی ہے کہ جب کہ دوسرے زمرے کے اداروں کو حکومت کی مالی امداد کی ضرورت ہوتی ہے کیونکہ وہ مخصوص ترقیاتی عمل کو فروغ دینے کی غرض سے قائم کیے گئے ہیں، تیسرے زمرے کے ادارے معمولات تیار کرنے اور تجارتی عمل کرنے کی غرض سے تشکیل دیے گئے ہیں جن میں منافع کی توقع ہوتی ہے۔

ہر سرکاری ادارہ سرکاری فنڈ کی کثیر رقم استعمال کرتا ہے اور کثیر تعداد میں عملہ کو مامور کرتا ہے اور یا تو حوام کی خدمت انجام دیتا ہے یا صنعت کاری۔ خرید و فروخت کا کام کرتا ہے۔

## خود اختیار جماعتوں کو قائم کرنے کے وجوہ

اپنی اپنی نوعیت کے لحاظ سے سرکاری کاروباری اداروں کا انتظام محکموں یا خود اختیار جماعتوں کے ذریعے کیا جاسکتا ہے۔ ریلوے، ڈاک اڈے اور بہت سی دفاعی صنعتیں محکمہ کے ذریعے چلائی جاتی ہیں۔ محکموں کے ذریعہ کاروباری اداروں کو چلانے میں کچھ خامیاں ہیں۔ جو محکمہ خود اختیار جماعتوں میں کچھ زیادہ موافق صورتیں پیدا ہوتی ہیں ان کو محکماتی نظام پر ترجیح دی جانے لگی ہے۔ وقتاً فوقتاً کہا گیا ہے کہ ریلوے اور ڈاک و تار کا انتظام بھی خود اختیار جماعتوں کے حوالے کر دینا چاہیے۔ محکموں سے چلائے جانے والے کاروباری اداروں میں غیر موافق صورتیں طریقہ کار کا بے لوج ہونا۔ دفتری ضابطہ پوشی۔ فیصلہ کرنے اور اس پر عمل درآمد کرنے میں تاخیر ہیں۔ یہ صورتیں اس وجہ سے پیدا ہوتی ہیں کہ حکومت کے طریقہ کار کا ان پر اطلاق کر دیا گیا ہے اور اس کے تقاضے کاروباری اداروں کے انتظام میں بھی سرایت کر گئے ہیں۔ محکمہ کے ملازمین سرکاری ملازمین ہوتے ہیں اور سرکاری ملازمین کی بھرتی کے قواعد اور خدمات کی شرائط کا اطلاق ان پر بھی ہوتا ہے، لہذا قابلیت کی بنا پر کسی کو ترقی دینا یا اس کے خلاف ضروری تادیبی کارروائی کرنا محال ہو جاتا ہے۔ اخراجات کی اجازت کے حعلق طریقہ کار تاخیری ہوتا ہے اور وصول شدہ رقم سرکاری کھاتے میں جمع کر دی جاتی ہیں اور بغیر مخصوص اجازت کے کوئی رقم نہیں نکالی جاسکتی اور دیگر امور پر بھی سرکاری طریقہ کار کا اطلاق ہوتا ہے۔ یہ جملہ کام کے طریقے، بیوپار اور تجارت کے تسلیم شدہ اصولوں سے غیر مطابقی ہیں۔ مزید یہ کہ محکمہ کے زیر انتظام کاروبار وزیر کے زیر قابو ہوتا ہے، لہذا پارلیمنٹ کے زیر نگرانی اور زیر قابو آ جاتا ہے اور اس وجہ سے انتظام کی مستعدی میں خلل پڑتا ہے اور ان اداروں کے بجٹ پارلیمنٹ میں پیش ہوتے ہیں اور ان پر طویل بحث ہوتی ہے اور پارلیمنٹ کے چند ممبران ان پر بجائے اقتصادی نقطہ نظر کے سیاسی نقطہ نظر سے غور کرتے ہیں۔ ورنہ مداخلت بھی بہت زیادہ کر جاتی ہے۔ ان جملہ وجوہ سے کاروباری اداروں کا محکماتی انتظام غیر موزوں تصور ہوتا ہے۔ لہذا ضرورت پڑی کہ حکومت کی جانب سے ان کاروباری اداروں کو چلانے کے لیے خود اختیار جماعتیں قائم کی جائیں تاکہ ان کو بیویار ان آزادی حاصل ہو سکے، مگر وسیع اختیارات اور فنڈز رکھنے والے حکومتی

کاروباری اداروں کو اپنی آزادی کے غلط استعمال کی بہت گنجائش ہوتی ہے لہذا وہ پارلیمنٹ کی نگرانی سے بالکل بری نہیں کیے جاسکتے۔ لیکن اس پارلیمانی نگرانی کو اس قدر ہرگیر نہیں ہونا چاہیے کہ کاروباری ادارہ کے لیے اختراعی عمل کرنا یا نظریہ میں لوچ پیدا کرنا غیر ممکن ہو جائے۔ ان دونوں میں ایک دوسرے کی مختلف ضروریات میں ہم آہنگی پیدا کرنے کی غرض سے خود اختیار جماعتوں کی ترکیب ایجاد کی گئی۔

خود اختیار جماعت ان دھڑکوں میں سے ایک اختیار کر سکتی ہے یا تو وہ سرکاری کارپوریشن ہو سکتی ہے جو پارلیمنٹ کے قانون کے ذریعہ قائم کیا جاتا ہے یا حکومتی کمپنی ہو سکتی ہے۔ حکومتی کمپنی کی تعریف کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۶۱۷ میں یوں کی گئی ہے کہ اس سے وہ کمپنی مراد ہے جس کے کم سے کم ایکواون فیصدی پونجی کے حصے مرکزی حکومت یا ریاستی حکومت یا حکومتوں کے پاس یا جڑہ مرکزی حکومت اور جڑہ ایک یا زیادہ ریاستی حکومتوں کے پاس ہوں اور اس میں وہ کمپنی شامل ہے جو اس تعریف کی گئی کمپنی کی معنی ہو۔ حکومتی کمپنی کی ماہیت نجی محدود کمپنی کی ماہیت سے بہت مشابہ ہے اور وہ اسی آزادی اور اختراع کے ساتھ عمل کر سکتی ہے۔ اس کے ملازمین سرکاری ملازمین نہیں ہوتے۔ وہ اپنے ملازمین کی بھرتی، ترقی اور برطرفی کی ہایت خود اپنے قواعد بنا سکتی ہے، وہ بجٹ حکومت کو پیش کرنے، حساب سمجھانے اور متوقع حسابات سے مستثنا ہوتی ہے۔ یہ سہولتیں سرکاری کارپوریشن کو بھی حاصل ہیں۔

اب خاص سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ ان دو اقسام کے اداروں میں سے جو پارلیمانی کاروبار کے انتظام کے لیے کس کو ترجیح دی جائے۔ تاریخی لحاظ سے آزادی کے عین بعد سرکاری کارپوریشن کے قسم کا ادارہ مرکزی حکومت کی نظر میں زیادہ پسندیدہ تھا۔ مختلف اغراض کے لیے متعدد ایسے ادارے قائم کیے گئے۔ ۱۹۴۸ء کی پہلی صنعتی قراردادیں حکومت نے تحریک کی جی کد یا ست کے کاروباری اداروں کا انتظام۔ عام طور سے مرکزی حکومت کے قانونی قابو میں رہتے ہوئے سرکاری کارپوریشنوں کے فدیہ کیا جائے مگر اس کے بعد حکومت کی پالیسی میں تبدیلی واقع ہوئی اور کمپنی کے قسم کے نظام کو قانونی کارپوریشن پر ترجیح دی گئی۔ یہ پالیسی اس حد تک گئی کہ ۱۹۷۰ء میں سرکاری کاروباری اداروں کے محکمہ کی سالانہ رپورٹ میں نظر ثانی کرنے کے لیے دیے ہوئے ۹۷ کاروباری اداروں میں سے صرف چھ قانونی کارپوریشن تھے باقی حکومتی کمپنیاں تھیں۔ آج کل کمپنی قائم کرنا عام قاعدہ ہے۔ سرکاری کارپوریشن کا قائم

کرنا استعلا ہے۔

اس صورت کے پیدا ہونے کی متعدد وجوہ معلوم ہوتی ہیں۔ چونکہ حکومت صنعتی افزائش میں زیادہ براہ راست حصہ لینے لگی، اس کے پاس قانونی کاروباری اداروں کو قائم کرنے کی غرض سے ضروری قوانین وضع کرنے کا بہت کم وقت رہ گیا۔ مزید یہ کہ کمپنی کی صورت میں یہ سہولت ہے کہ اس میں عمل کرنے سے جیسا تجربہ حاصل ہوا اس کے لحاظ سے کمپنی کے کیفیت نامہ میں آسانی سے ترمیم کی جاسکتی ہے جبکہ قانونی اداروں کی صورت میں ایسا کرنا آسان نہیں ہے اور یہ کہ کمپنی کا استعمال اس وقت کیا جاسکتا ہے جب کسی کاروبار کو کسی قومی یا بدیسی صنعت کار کے ساتھ مل کر شروع کرنا ہو یا جب کسی کاروبار کو اس غرض کے لیے شروع کرنا ہو کہ اظہر میں اس کو نجی ہاتھوں میں دینا ہے یا جب کسی قومی اہمیت کے نجی کاروباری ادارے کو مالیاتی یا مامودی اتری سے بچانے کے لیے ہنگامی حالات میں حکومت کو کسی موجودہ کاروباری ادارے کے حقوق کو حاصل کرنا ہو۔

قانونی ادارہ اس صورت میں زیادہ موزوں ہوتا ہے جب کسی کاروباری ادارے کی مخصوص ضروریات کو پورا کرنا ہو یعنی جب وہ پبلک کے لیے کارآمد یا اجارہ دار نہ مامیت کا ہو یا جب مخصوص تجاویز کی ضرورت ہو یا جب کوئی نجی کاروبار قومیا یا جارہ ہو۔ لہذا ان وجوہ کی بنا پر متعدد نجی کاروباری ادارے قومیا لیے گئے۔ زندگی بیمہ کارپوریشن اس وجہ سے قائم کیا گیا کہ بیمہ کے نجی کاروبار کو قومیا تھا۔ یونٹ ٹرسٹ ایکٹ ۱۹۶۳ کے تحت ہند کارپوریشن ٹرسٹ قائم کیا گیا، کیونکہ حکومت چاہتی تھی کہ ریزرو بنک وغیرہ اس میں رقم لگائیں اور نجی رقم لگانے والوں کے لیے بھی کچھ فائدہ مند تجاویز کی جائیں۔ سیلی بورڈ ایک قانونی جماعت بنادی گئی کیونکہ وہ کام آمد خدمت انجام دیتا تھا۔ دامودروٹی کارپوریشن قائم کیا گیا کیونکہ اس کو مخصوص خدمت انجام دینا تھا۔

مگر حکومت کسی مخصوص کاروبار کی شکل کا انتخاب یکساں یا معقول معیارات کی بنا پر نہیں کرتی۔ چنانچہ فضائی نقل و حمل کے متعلق قانونی کارپوریشن قائم کر دیا گیا جب کہ مشرقی اور مغربی جہازسانی کارپوریشنوں کو جو بھی نقل و حمل کا کاروبار ہے حکومتی کمپنیوں کی شکل میں کارپوریٹ کیا گیا۔ مزید یہ کہ ترقیاتی اداروں کو جن کا خاص مقصد ہو پا کر نہ نہیں ہے کمپنیوں اور کارپوریشنوں دونوں اشکال میں قائم کیا گیا۔



وقت فوقتاً تخمینہ کرنے والی اور ریج کپنیوں نے اصرار کیا ہے کہ حکومت کو اپنا کاروبار رکھنے کے لیے پہلے کپنیوں کے سرکاری کارپوریشن قائم کرنے چاہئیں۔ مگر حکومت نے اس تحریک پر ابھی تک عمل نہیں کیا ہے۔ اس معاملے میں حکومت کا نظریہ یہ ہے کہ:

• حکومت خیال کرتی ہے کہ کسی کاروباری ادارے کے انتظامیہ کی شکل کے ہر معاملے کی ضروریات کے لحاظ سے تعین کرنا چاہیے۔ لہذا مل کی لوچ کے نقطہ نظر سے کپنی کی شکل کا انتظام قابل ترجیح ہے۔ چند صورتوں میں قانونی کارپوریشنوں کا قائم کرنا ضروری ہو جاتا ہے جبکہ چند دیگر حالات میں مختلف وجوہ کی بنا پر کاروباری اداروں کو محکماتی اداروں کی طرح چلانا زیادہ مناسب ہوتا ہے۔

واقعہ یہ ہے کہ حکومت کپنی کی نوعیت کے انتظام کو اس وجہ سے ترجیح دیتی ہے کہ اس میں ادارے پر پارلیمنٹ کی نگرانی سے ایک حد تک ملحدہ رہتے ہوئے زیادہ قریبی حکومتی نگرانی رکھی جاسکتی ہے۔ سرکاری کارپوریشن کو قائم کرنے میں پارلیمنٹ کے ایکٹ کی ضرورت پڑتی ہے اور اس ایکٹ کو وضع کرتے وقت اس کے بارے میں جملہ امور پر غور کیا جاتا ہے جبکہ کپنی کی صورت میں اس کے کیفیت نامہ کی ترتیب انتظامیہ کے ذریعے کی جاتی ہے، اور معاملہ پارلیمنٹ تک نہیں پہنچتا۔ کیفیت نامہ میں جاویز کر کے انتظامیہ کپنی کے مختلف امور پر زیادہ قابو رکھنے کا اختیار حاصل کر سکتا ہے جبکہ قانونی کارپوریشن کی صورت قانون ساز یہ شاید اس کو گوارہ نہ کرے۔ انتظامیہ اصلاحات کمیشن نے ۱۹۶۰ میں سفارش کی تھی کہ سرکاری ادارے میں کاروباری اداروں کو کپنی کے بجائے قانونی اداروں کی شکل دینا چاہیے۔ اس کی وجہ کچھ حد تک کاروباری اداروں کو انتظامیہ کے قابو سے آزاد کرانا تھا۔ لیکن چونکہ حکومت کے نقطہ نظر سے کپنی کی ماہر نامہ کے ادارے زیادہ پسندیدہ تھے یہ سفارش منظور نہیں کی گئی۔

## سرکاری کاروباری اداروں کا انتظام

کسی سرکاری کاروباری ادارے کے انتظام کا عام نمونہ یہ ہے کہ ایک اعلیٰ جماعت۔ جماعت انتظامیہ۔ اس غرض کے لیے قائم کی جاتی ہے۔ حکومتی کپنی کی صورت میں اس جماعت کو

ڈائریکٹروں کا بورڈ کہتے ہیں اور وہ بھی کمپنی کے اسی قسم کے بورڈ سے مشابہ ہوتا ہے۔ اس بورڈ کے جملہ ممبروں کا تقرر حکومت کرتی ہے، نیز اس صورت کے جب اس ادارے میں باہر کے اشخاص حصہ دار ہوں۔ ان اشخاص کی صورت میں ان کو پونجی میں ان کے حصہ کے تناسب سے چند ڈائریکٹروں کو مقرر کرنے کا حق ہوتا ہے۔ بورڈ کے ممبروں میں سے ایک کو حکومت چیرمین نامزد کرتی ہے۔ ان بورڈوں میں تقرر کیے جانے کے لیے کیفیت ناموں میں کوئی اہلیتیں نہیں قائم لی جاتی ہیں۔ لہذا حکومت کو مکمل اختیار ہے کہ جس کو چاہے اس کا تقرر کر سکتی ہے۔ کم و بیش یہی نمونہ قانونی کارپوریشنوں میں اختیار کیا جاتا ہے اس ذریعہ کے ساتھ کہ جماعت استعلائیہ کے مختلف نام ہوتے ہیں۔ فضائی کارپوریشن اور زندگی بیمہ کارپوریشن میں ڈائریکٹروں کے بورڈ کا نام نہیں استعمال کیا گیا ہے۔ فضائی کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۴ کے بموجب ہر دو کارپوریشنوں میں کم سے کم پانچ اور زیادہ سے زیادہ نومرزی حکومت کے تقرر کیے ہوئے ممبران ہوں گے۔ اسی طرح زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۴ کے بموجب کارپوریشن میں زیادہ سے زیادہ ہندو ایسے ممبران ہونگے جن کا تقرر کنامرزی حکومت ٹھیک خیال کرے۔ ممبری کی کوئی اہلیتیں نہیں قائم کی گئی ہیں نیز اس کے کسی ممبر کو کارپوریشن کے کاروبار میں کوئی مفاد نہ ہونا چاہیے۔ فضائی کارپوریشن کا متعلقہ ایکٹ مندرجہ ذیل پرنسپل ڈائریکٹروں کے بورڈ کی تشکیل دیتا ہے۔ چیرمین اور مالیات و سرکاری کی وزارتوں میں سے ہر ایک کی نمائندگی کرنے والا ایک ایک ڈائریکٹر اور چند دیگر ڈائریکٹروں مجربہ لحاظ ہندو ڈائریکٹروں کے ان جملہ ڈائریکٹروں کا تقرر مرکزی حکومت کرتی ہے۔

انتظامی بورڈ کا عام نمونہ یہ ہوتا ہے کہ وہ افسران اور غیر افسران اشخاص پر مشتمل ہوتا ہے غیر افسران میں وہ لوگ شامل ہوتے ہیں جن کو کسی مخصوص صنعت یا اس کے انتظام کے بارے میں خاص علم یا تجربہ ہو۔ کبھی اس میں ریاستی حکومت اور متصرفین کے نمائندے بھی شامل کر لیے جاتے ہیں۔

سرکاری کاروباری اداروں کا انتظامی بورڈ جزوقتی یا ہر وقت یا جزو ہر وقت اور جزو جزو وقت ڈائریکٹروں پر مشتمل ہوتا ہے۔ ریاستی تجارتی کارپوریشن۔ قومی چوٹی صنعتوں کا کارپوریشن یا زندگی بیمہ کارپوریشن میں عموماً بورڈ ہوتے ہیں یعنی جزوقتی اور ہر وقت ڈائریکٹروں۔ زیادہ تر دیگر کارپوریشنوں میں جزوقتی ڈائریکٹران ہوتے ہیں ڈائریکٹروں

کی تعداد میں ادارہ بہ ادارہ اس کے کام اور کاروبار کی وسعت کے لحاظ سے تغیرات ہوتے ہیں۔ مگر اس کے بارے میں کوئی یکساں پالیسی نہیں ہے۔

بروز قی ڈائریکٹر ادارہ کا کم و بیش ملازم ہو جاتا ہے اور اس کا وفادار بن جاتا ہے۔ بظاہر اس کے ایسا بھی ہوتا ہے کہ وہ داخلی نظریہ اختیار کر کے موجودہ صورت سے مطمئن ہو کر رہ جاتا ہے۔ جزوقتی ڈائریکٹر ان ادارہ کو اپنے تجربہ۔ بالغ رائے اور نئے نظریات سے مستفید کر سکتے ہیں مگر چونکہ ان کے پاس وقت کی قلت ہوتی ہے وہ متعلقہ ادارے کے مسائل سے بخوبی واقف نہیں ہو پاتے۔ مزید یہ کہ ایسے غیر افسران ڈائریکٹر ان کے مفاد کا جو خود اپنی صنعتیں قائم کرتے ہیں سرکاری ادارہ کے مفاد سے تصادم ہو سکتا ہے۔ آخر کار یہ نظریہ قائم ہو گیا ہے کہ جزوقتی اور غیر قی ڈائریکٹروں کا مخلوط بورڈ ہونا چاہیے۔

سرکاری کاروباری ادارہ کو تشکیل دینے میں ایک دشوار مسئلہ سرکاری ملازمین کو اس میں بہ حیثیت جزوقتی کے شامل کرنا ہے۔ بہر صورت قابو رکھنے والی اور مالیاتی وزارتوں کا ایک نمائندہ اس میں ہوتا ہے۔ لیکن بجز ان دو کے ممکن ہے اس میں کوئی دیگر افسران نہ ہوں۔ بہت زیادہ تعداد میں کسی کاروباری ادارہ میں افسران کو شامل کرنے سے کئی ناموافق صورتیں پیدا ہو جاتی ہیں۔ وہ ادارہ علی طور سے حکومت کے محکمہ کا ایک اضافہ ہو سکتا ہے اور خود اختیاری کو جو کسی تجارتی کاروبار کو چلانے کے لیے ضروری ہے ہو سکتا ہے۔

سرکاری ملازمین زیادہ تر بہ حیثیت اپنی اپنی وزارتوں کے نمائندوں کے عمل کرتے ہیں بجائے اس کے کہ وہ متعلقہ ادارہ کے مسائل کو حل کرنے میں مشغول رہیں۔ چونکہ ان کی تربیت۔ تجربہ اور نظریہ افسران ہوتا ہے وہ کاروباری ادارے کے زیادہ معاون نہیں ہو سکتے۔ افسران کا انتخاب اس بنا پر نہیں کیا جاتا کہ ان کو متعلقہ کاروباری ادارے کے انتظام سے زیادہ واقفیت ہے بلکہ وہ متعلقہ وزارت یا محکمہ کی نمائندگی کرنے کے لیے منتخب کیے جاتے ہیں۔ متواتر کوشش کی گئی ہے کہ حکومت کو رافع کیا جائے کہ وہ ایسے اداروں میں زیادہ سرکاری افسران کا تقرر نہ کرے۔ لہذا مین کمیٹی نے تحریک کی کہ وزارت کے سکریٹری کا یا کسی دیگر سینئر افسر کا انتظامی بورڈ میں تقرر نہ کیا جائے کیونکہ وہ اس ادارہ کے مسائل کو زیادہ وقت نہیں دے سکتے اور اس کی بہ حیثیت محکمہ کے سکریٹری یا افسر اور بہ حیثیت

بورڈ کے ممبر ذمہ داریوں کے درمیان فرق مبہم ہو جاتا ہے۔ سکرٹری کی حیثیت سے وہ ادارے کے امور کے متعلق وزیر کو صلاح دیتا ہے لیکن بورڈ کے ممبر کی حیثیت سے وہ کچھ ہوئے ایسے فیصلے میں شریک ہوتا ہے جس پر فیصلہ دینے کے لیے وہ بعد میں بیٹھتا ہے۔

ایسے بورڈ میں پارلیمنٹ کے کسی ممبر کے تقرر کے بھی وہ کمیٹی خلاف قبی کیونکہ وہ پبلک کنٹرول کے عضو کا ایک جز اور پارلیمنٹ میں عوام کے اعتراضات کو ظاہر کرنے والا شخص ہوتا ہے۔ وہ بورڈ کے ممبر کی حیثیت سے حاصل کی ہوئی معلومات کو اپنے دیگر ساتھیوں پر پارلیمنٹ میں اعتراض کرنے میں استعمال کر سکتا ہے اور وہ اس کا جواب نہیں دے سکتے کیونکہ وہ پارلیمنٹ کے ممبر نہیں ہوتے۔

مبینہ کمیٹی کی متعدد سفارشات کو مد نظر رکھتے ہوئے حکومت نے یہ فیصلہ کیا کہ سکرٹری کی ماہیت کے فرائض انجام دینے والے افسر کا تین یا چار اداروں سے زیادہ اداروں میں تقرر نہ کیا جائے گا۔ قابل ذکر والی اور مالیاتی وزارتوں کے ایک ایک نمائندے کا بحیثیت ڈائریکٹر تقرر کیا جائے گا۔ کسی وزارت کے سکرٹری کا تقرر بحیثیت ڈائریکٹر نہ کیا جائے گا اور پارلیمنٹ کا کوئی ممبر بھی ڈائریکٹر نہ مقرر کیا جائے گا۔ تجارتی کاروبار سے تعلق رکھنے والے اشخاص کا بحیثیت جزوقتی نہ کہ ہمہ وقتی ڈائریکٹروں کے تقرر کیا جاسکتا ہے۔ بشرطیکہ مفادات کا تضاد نہ ہو۔

ان فیصلوں کے باوجود معلوم ہوتا ہے کہ صورتحال میں زیادہ اصلاح نہیں ہوئی۔ ۱۹۶۳-۶۴ میں تخمینہ جات کمیٹی نے پایا کہ متعدد کاروباری اداروں کے سربراہ جزوقتی بنا پر سکرٹری، زائد سکرٹری تھے اور یہیں تک کہ آٹھ اداروں میں افسران بورڈ کے ممبر کی حیثیت سے برقرار تھے اور یہ کہ بورڈوں پر افسری عنصر مادی تھا۔ انتظامی اصلاحات کمیشن کی تحقیقاتی ٹیم کو معلوم ہوا کہ چھ قانونی بورڈوں کے ۶۲ ڈائریکٹروں، ممبروں میں ۲۶ افسران اور ۲۶ غیر افسران تھے۔

انتظامی اصلاحات کمیشن نے دوبارہ تحریک کی کہ انتظامی بورڈوں میں دوسے زیادہ افسران کا تقرر نہیں کرنا چاہیے کیونکہ زیادہ تعداد میں بورڈوں میں حکومت کے نمائندوں کی موجودگی کا نتیجہ ہوتا ہے کہ وہ بجائے خود اختیار جماعت کے حکومتی کمپنی کی ماہیت اختیار کر لیتے ہیں۔ حکومت نے یہ سفارش منظور کر لی اس استغنا کے ساتھ کہ غیر معمولی حالات اور معقول

دوجہ کی بنا پر تعدد دو سے تجاوز کر سکتی ہے۔

بورڈ کے نیچے ایک انتظامی ڈائریکٹر ہو سکتا ہے۔ حکومتی کمپنی کی صورت میں عموماً حکومت اس کا تقرر ڈائریکٹروں میں سے کرتی ہے۔ وہ عام طور سے کمپنی کا ہمہ وقتی ملازم ہوتا ہے اور حکومت اس کو اپنے اختیار تمیزی کی بنا پر علیحدہ کر سکتی ہے۔ وہ اگلے کارہائے منصبی اور اختیارات انجام دیتا ہے جو بورڈ اس کو تفویض کرے۔ عموماً حکومتی کمپنی میں ایک جز وقتی چیرمین اور ایک ہمہ وقتی انتظامی ڈائریکٹر ہوتا ہے جیسا کہ بھارت الیکٹرک میں ہیں۔ چند اداروں میں مثلاً بیوی الیکٹرک، صرف ایک ہی کارکن ہوتا ہے یعنی ہمہ وقتی چیرمین یا چیرمین۔ و۔ انتظامی ڈائریکٹر۔ چونکہ جز وقتی چیرمین کا کوئی خاص عمل نہیں ہوتا، جو اس کے کہ وہ بورڈ کی میٹنگ کی صدارت کرے۔ تخمینہ جات کمیٹی نے بارہا تحریک کی ہے کہ چیرمین اور انتظامی ڈائریکٹر کے منصوبوں کو ایک دوسرے سے منسلک کر دیا جائے۔ ہم آہنگی پیدا اور قابو کرنے میں دشواری کو رفع کرنے کی غرض سے اس کمیٹی نے مزید تحریک کی ہے کہ ایک ہمہ وقتی چیرمین اور ایک ہمہ وقتی انتظامی ڈائریکٹر دونوں کا تقرر نہیں کرنا چاہیے۔ اگر ان دونوں کا تقرر کرنا بالکل ضروری ہی ہو جائے تو دونوں کے کارہائے منصبی کا علیحدہ علیحدہ تعین کر دینا چاہیے۔

چند قانونی کارپوریشنوں میں زیادہ تفصیلی انتظام قائم کیا گیا ہے۔ جیسے زندگی بیمہ کارپوریشن میں ایک چیرمین کی تجویز ہے۔ بورڈ اپنے انصرامی عمل کو اور اپنے امور کی دیکھ بھال کو اپنے ممبران میں سے زیادہ پانچ ممبروں پر مشتمل عملہ کمیٹی کو سپرد کر سکتا ہے اور یہ کمیٹی اس کو بورڈ سے تفویض کیے ہوئے جملہ اختیارات کو استعمال کر سکتی ہے۔ ایک لاگت کمیٹی کی بھی تجویز کر دی گئی ہے۔ بورڈ ایک یا زیادہ انتظامی ڈائریکٹروں کا تقرر کر سکتا ہے۔ انتظامی ڈائریکٹر کارپوریشن کا ہمہ وقتی ملازم ہوتا ہے اور بورڈ یا عملیہ کمیٹی سے سپرد کیے ہوئے فرائض انجام دیتا ہے۔

ایر (فضائی) کارپوریشن ایکٹ میں انتظامی ڈائریکٹر کی تجویز نہیں ہے اگرچہ چیرمین کے بارے میں تجویز ہے مگر ایکٹ ہر دو کارپوریشنوں کے لیے عام منظم کی تجویز کرتا ہے۔ اور کمیٹیوں کی تجویز کرتا ہے جو ان فرائض کو انجام دیتی ہیں جو بورڈ ان کو تفویض کریں۔

نڈائی کارپوریشن ایکٹ ۱۹۴۳ء میں حکومت کے تقرر کیے ہوئے چیرمین اور

ایک انتظامی ڈائریکٹر کی تجویز کرتا ہے۔ انتظامی ڈائریکٹر کو وہ فرائض انجام دینے ہیں جو بورڈ اس کو سپرد کرے۔ بورڈ ایک عملیہ کمیٹی قائم کر سکتا ہے جو بورڈ کے دائرہ اختیار میں آنے والے جملہ امور کو بورڈ کی نگرانی کے تابع انجام دے سکیں۔ انتظامی ڈائریکٹر کو حکومت کا رپورٹیشن سے مشورہ کر کے اور علیحدہ کیے جانے کے خلاف وجہ ظاہر کرنے کا موقع دینے کے بعد علیحدہ کر سکتی ہے۔

۱۹۶۳-۶۴ میں تخمینہ جات کمیٹی نے معلوم کیا کہ سرکاری کاروباری اداروں کے چیرمین اور انتظامی ڈائریکٹر کے عہدوں میں بار بار تبدیلیاں کی گئی ہیں ان میں اتنی جلد جلد تبدیلیاں کرنا مناسب نہیں ہے۔ کاروبار کے مسائل سے واقفیت حاصل کرنے میں کچھ وقت لگتا ہے اور جلد جلد تبدیلی سے یہ واقفیت اور تجربہ بیکار ہو جائے گا۔ لہذا کمیٹی نے یہ رائے ظاہر کی کہ اسی وقت تک جب تک ادارہ خود اپنے اندر سے انتظامی قابلیت رکھنے والے اشخاص نہ مہیا کر سکے ان عہدوں پر تقرر کیے جانے والے اشخاص کو احتیاط سے منتخب کر کے کم سے کم مدت جیسے ۵ سال کے لیے مقرر کرنا چاہیے تاکہ وہ ان کو سپرد کیے ہوئے منسوبوں اور پروگرام پر بخوبی عمل درآمد کر سکیں۔

## عملہ

### تمہید

سرکاری کاروباری ادارے خود اپنے عملیہ کے تقررات کرتے ہیں بجز ان عہدوں کے جن کی تنخواہیں ۲۰۰۰ روپیہ ماہوار ہوں اور مالیاتی صلاح کار یا مالیاتی کنٹرولر کے عہدوں پر تقرر یا تو حکومت کرتی ہے یا اس کی بابت حکومت کی اجازت درکار ہوتی ہے۔ انتظامی اصلاحات کمیشن نے تحریک کی تھی کہ بورڈ کے نیچے کے تقررات خود بورڈ کو کرنا چاہیے بجز اس کے کہ لوہارے کے چیف عملہ افسر اور اس کے مالیاتی صلاح کار کا تقرر بورڈ حکومت کے مشورے سے کرے۔ یہ اس لیے ضروری ہے کہ افسران خود کو بورڈ کے مقابل ذمہ دار خیال کریں کہ حکومت کے مقابل۔ اگر وہ بورڈ سے اذپر کسی دگر مقتدر پر ہنگامہ رکھیں تو اس سے ادارے کی خود اختیاری پر برا اثر پڑتا ہے۔

سرکاری کاروباری اداروں سے توقع کی جاتی ہے کہ وہ کاروباری اصولوں کو اختیار کر کے اپنے ملازمین کے تقرر کی بابت جو پارہ نہ طریقہ کار اختیار کریں گے نہ حکومتی۔ مگر ہمیشہ ایسا نہیں کیا جاتا۔ ۱۹۶۳ء میں تجویز جات کیٹی نے پایا کہ ان اداروں میں وہی ترتیب مراتب کا نظام ہے جو حکومت میں پایا جاتا ہے اور اسٹینڈرڈ گرافوں اور چارسیوں کی بھرتی میں وہی حکومتی طریقہ کار اختیار کیا جاتا ہے۔ ترتیب مراتب کے نظام کے بارے میں کیٹی نے کہا کہ وہ صنعتی اور کاروباری اداروں کے لیے موزوں نہیں ہے۔ متعدد حکومتی اداروں میں اعلیٰ عہدوں پر مرکزی حکومت کے برسرکاری یا سبکدوش افسران مامور تھے۔ اس کیٹی نے اس معمول کو غیر معین مدت تک قائم رکھنے کے خلاف اعتراض کیا، اولاً اس سے انتظامیہ خدمت کمزور پڑ جاتی ہے۔ دویم۔ افسران اپنے کام میں بہت توجہ نہیں دیتے اگر وہ ناکلیسا ہو جاتے ہیں تو اپنے متعلقہ محکمہ میں واپس چلے جاتے ہیں۔ سویم ہاس کی وجہ سے متعلقہ ادارے سے وفاداری میں خلل پڑتا ہے۔ لہذا کیٹی نے سفارش کی کہ مناسب تربیت دینے اور ادارے کے اندر ہی کے اشخاص کو ان عہدوں پر مقرر کرنے کی ضرورت ہے۔ انتظامی اصلاحات کمیشن کی تحقیقاتی جماعت بھی اس رائے کی تھی۔

## شرائط خدمت اور بھرتی کے متعلق قواعد

اب یہ اصول بخوبی قائم ہو گیا ہے کہ حکومتی کمپنیوں اور قانونی کارپوریشنوں کی ماہیت حکومت سے مختلف اور علیحدہ ہے۔ سرکاری کاروباری اداروں کے ملازمین میں سرکاری ملازم نہیں تصور ہوتے اور دستور کی دفعہ ۳۱۱ کا ان پر اطلاق نہیں ہوتا۔ مگر یہ قرار پایا ہے کہ سرکاری کاروباری اداروں کے ملازمین صنعت کے متعلق قوانین کے تابع ہیں جیسے صنعتی نزاعات ایکٹ، فیکٹری ایکٹ وغیرہ اور ان کی اجرت کے تعین کرنے پر انہی معیارات کا اطلاق ہوتا ہے جن کا اطلاق نجی کاروباری اداروں کے کام گران پر ہوتا ہے۔ یہ امر ہندوستان انٹی باؤٹیکس بنام کام گران میں واضح ہو گیا ہے۔ زیادہ تر سرکاری کاروباری ادارے اپنے ملازمین کی شرائط خدمت کے متعلق خود

اپنے قواعد اور ضوابط رکھتے ہیں اگرچہ کچھ ایسے ادارے حکومت کے ملازمین پر اطلاق رکھنے والے قواعد اختیار کرتے ہیں۔ تخمینہ جات کمیٹی نے اس پر زور دیتے ہوئے کہ سرکاری کاروباری اداروں کو صنعتی اداروں میں رائج معمول کو اختیار کرنا چاہیے تحریک کی ہے کہ قواعد میں یکسانی پیدا کرنے کے لیے حکومت کو نمونی قواعد وضع کر دینا چاہیے جن میں مخصوص ادارے اپنی ضروریات کے لحاظ سے کچھ ترمیم کر سکیں۔

سرکاری کاروباری اداروں کے عملہ کے متعلق متعدد معاملات پر حکومت کا کافی قابو ہے۔ چند قانونی کارپوریشنوں کو قائم کرتے وقت ایکٹ میں تجویز کردی گئی کہ وہ کارپوریشن اپنے ملازمین کی خدمت کی شرائط اور قیود کے قواعد حکومت کی مابقی رضامندی سے وضع کریں گے۔ تخمینہ جات کمیٹی نے سفارش کی ہے کہ حکومت کو اس امر پر غور کرنا چاہیے کہ حکومتی کمپنیوں کے ملازمین کی خدمت کی شرائط اور قیود اس کی رضامندی کے تحت نہ آئیں۔ اس کمیٹی نے یہ بھی پایا کہ متعدد اداروں میں ملازمین کی بھرتی اور نرتی کے بارے میں کوئی قواعد نہیں ہیں۔ لہذا جب داری اور طرف داری کا زیادہ احتمال ہے۔ لہذا کمیٹی نے کہا ہے کہ اس معاملہ کی بابت نمونی قواعد وضع کر دیے جائیں۔ کمیٹی نے یہ بھی سفارش کی کہ ان افسران کے تقرر کے لیے ایک پبلک خدمات کمیشن قائم کر دیا جائے۔ لیکن اگر ایک ہی مرکزی کمیشن کا قائم کرنا ممکن نہ ہو تو علاقائی یا صنعتی بنا پر کمیشن قائم کر دیے جائیں۔ مگر انتظامی اصلاحات کمیشن نے ایسے کمیشن کے قائم کرنے کی مخالفت کی کیونکہ اس سے سرکاری اداروں کی خود اختیاری میں تخفیف ہوگی اور تقررات میں تاخیر ہوگی۔ عدالتوں نے قانونی اثر رکھنے والے قواعد یعنی وہ جن کو مرکزی حکومت نے وضع کیا ہو اور ان ضوابط کے درمیان جو ایسا قانونی اثر نہیں رکھتے (یعنی قانونی کارپوریشن کے وضع کیے ہوئے ضوابط) امتیاز قائم رکھا ہے۔ پہلی ماہیت کے قواعد کی خلاف ورزی کرتے ہوئے برطانی کے حکم میں عدالت رٹ کے اختیار سماعت میں یا دادرسی مختص ایکٹ کے تحت مداخلت کر کے اس کو باطل قرار دے سکتی ہے مگر دوسری ماہیت کے ضوابط کی خلاف ورزی میں ملازم کا چارہ کار۔ عجا برطانی کی بنا پر ہر جانے کی ناش ہے۔



## تنقیح حسابات (AUDIT)

مابیناتی بے قاعدگی کو روکنے اور یقین کرنے کے لیے کرایا جس غرض کے لیے روپیہ بجا گیا ہے اس کے لیے وہ جائز طور سے دستیاب ہے یا نہیں سرکاری کاروباری اداروں کے حسابات کی تنقیح کرنا ضروری ہوتا ہے۔ حکومتی کمپنیوں کی صورت میں کمپنی ایکٹ کی دفعہ ۶۱۹ کے بموجب کمپٹرولر اور آڈیٹر جنرل کی صلاح پر حکومت کے تقرر کیے ہوئے پیشہ ور تنقیح کنندگان ان کے حسابات کی تنقیح کرتے ہیں۔ یہ ابتدائی تنقیح ہوتی ہے کمپٹرولر اور آڈیٹر جنرل مزید تنقیح کر کے اس تنقیح کی جانچ کر سکتا ہے یا تنقیح کنندگان کو ہدایات جاری کر سکتا ہے۔ مارچ ۱۹۶۲ میں آڈیٹر جنرل نے پیشہ ور تنقیح کنندگان کو چند امور کی بابت ہدایات جاری کیں، جیسے حسابات اور کھاتوں کو رکھنے کا طریقہ اندرونی قابو۔ تیار کرنے اور پیدا کرنے کے حسابات، منافع اور نقصان کے حسابات وغیرہ۔

قانونی کارپوریشنوں کے متعلق تنقیح حسابات کا کوئی کیساں طریقہ نہیں ہے۔ ایئر انڈیا، انڈین ایر لائنس کارپوریشن، ایل اور قدرتی گیس کمیشن کے حسابات سے متعلق آڈیٹر جنرل ہی صاف تنقیح کنندہ ہے۔ مرکزی وزیر ہاؤس کارپوریشن کے حسابات کی پیشہ ور تنقیح کنندگان کے علاوہ آڈیٹر جنرل خود تنقیح کر سکتا ہے۔ دیگر قانونی کارپوریشنوں کے متعلق اکیٹوں میں کوئی کیساں تجویز نہیں ہے اور ان کے حسابات کی تنقیح کے بارے میں آڈیٹر جنرل کا بہت کم ہاتھ ہے۔ مثلاً زندگی بیکارپوریشن میں تنقیح کنندگان کو کارپوریشن خود حکومت کے مقابل اجازت سے مقرر کر سکتا ہے اور اسٹیٹ بینک کے حسابات کی تنقیح حکومت کی مقابل اجازت سے رزرو بینک کے مقرر کیے ہوئے پیشہ ور تنقیح کنندگان کرتے ہیں۔ ان مختلف طریقوں کو اختیار کرنے کی کوئی عملی وجہ نہیں معلوم ہوتی۔ جو پارا نہ کاروبار کرنے والے سرکاری اداروں کے حسابات کی تیج آڈیٹر جنرل کے ذریعہ کیا جانا قابل اعتراض ہے۔ اس کا تنقیح کرنے کا طریقہ جو پارا نہ حسابات کے تنقیح کنندگان کے طریقے سے جداگانہ ہے اور خطرہ یہ ہے کہ ان کارپوریشنوں کے حسابات کی تنقیح کرتے وقت وہ کسی حکومتی تنقیح کے طریقے کو نہ استعمال کرے۔ ایسا کرنے سے بہت سی دشواریاں پیدا ہو سکتی ہیں کیونکہ ایسے کاروبار کے منتظم کو مختلف معاملات کے متعلق ابتدائی اقدام لینے پڑتے ہیں اور اختیار تمیزی اختیار کرنا پڑتا ہے۔

## حکومتی قابو

سرکاری کاروبار کو قائم کرنے کے تحت خاص مقصد خود اختیار جماعت کے ذریعہ اقتصادی سرگرمیوں میں فنرونی پیدا کرنا ہے۔ لیکن چونکہ حکومت پبلک مفاد کی محافظ ہے اس کا ایسے اداروں پر کچھ قابو اور نگرانی رکھنا ضروری ہے اس کا یقین کرنا بھی ضروری ہے کہ آیا ان کاروباری اداروں سے اختیار کی جانے والی پالیسیاں حکومت کی عام پالیسی سے ہم آہنگ ہیں یا نہیں۔ اگر ان پر قابو نہ رکھا گیا تو وہ حکومت کی بغیر ہڈ کی چوتھی شاخ ہو جائیں گے۔ یہ بھی خطرہ ہے کہ وہ اپنے اختیار کا بیجا استعمال کرنے لگیں۔ یا قومی پالیسیوں کو نہ اختیار کریں یا مختلف معاملات پر عمل میں اتنا اختلاف پیدا ہو جائے کہ وہ اس حد سے تجاوز کر جائیں جہاں تک وہ جاسکتے ہیں۔ لیکن خطرہ یہ بھی ہے کہ بہت زیادہ قابو خود اختیار کی کے تصور کے خلاف ہوگا، لہذا ضروری ہے کہ ان میں اتنی کافی خود اختیاری پیدا کر دی جائے کہ وہ کاروبار کو معقول کاروباری اصولوں کے بموجب چلا سکیں۔ قانونی کارپوریشنوں کو قائم کرنے والے چند قوانین خود تجویز کرتے ہیں کہ کارپوریشن کو کاروباری اصولوں پر چلانا چاہیے۔ لہذا ضرورت اس بات کی ہے کہ سرکاری کاروباری اداروں پر حکومتی قابو کی ضرورت اور اپنے امور کو برستے کے لیے ان کی خود اختیاری کے درمیان ہم آہنگی پیدا کی جائے۔

حکومت ایسے اداروں پر مختلف طریقوں سے قابو رکھتی ہے۔ جملہ سرکاری کاروباری اداروں کے چیئرمین ڈائریکٹران یا بورڈ کے ممبران اور انتظامی ڈائریکٹر کا تقرر کرنے اور ان کو علیحدہ کرنے کا اختیار حکومت کے پاس ہے اور اس طور سے حکومت ان پر قابو رکھتی ہے۔ ان اداروں میں اعلیٰ افسران کے تقرر پر بھی حکومت کا قابو ہے۔ آڈیٹر جنرل متبع حسابات کے ذریعہ ان پر قابو رکھتا ہے۔ قانونی کارپوریشنوں کی صورت میں ان کو قائم کرنے والے قوانین نے بہت سے معاملات حکومت کی قاعدہ سازی کے لیے مجبور دیے ہیں۔ متعدد ایکٹوں کے تحت ضابطہ سازی کا اختیار حکومت کی ماقبل اجازت کے تابع کر دیا گیا ہے۔ ان اداروں کو مختلف اقسام کی رپورٹیں اور کیفیت نامے مختلف حکومت کی ایجنسیوں کو پیش کرنا ہوتے ہیں۔

ان اداروں کے مالیاتی معاملات پر بھی حکومت کافی قابو رکھتی ہے۔ پونجی کے خرچ کرنے

پر بھی حکومت عموماً قابو رکھتی ہے۔ مثلاً ہفتائی کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۵۳ بندہ لاکھ سے زیادہ پونجی کے خرچ پر حکومت کی ماقبل اجازت کی تجویز کرتی ہے۔ حکومتی کمپنیوں کے متعلق یہ حد دس لاکھ کی رکھی گئی ہے۔ چند صورتوں میں ایسے ادارے کو اپنا پروگرام اور بجٹ حکومت کو پیش کرنے پڑتے ہیں۔ مثلاً، ایسی تجویز غذائی کارپوریشن ایکٹ ۱۹۶۳ء کی دفعہ ۲۷ کے ذریعہ لگائی ہے جو دیگر کسی ایسے ادارے کو قائم کرنے کے بعد اس کی پونجی کے لیے درکار فنڈ یا قرضے پر متعلقہ وزارت اور مالیاتی وزارت میں کارروائی ہوتی ہے اور اخیر میں پارلیمنٹ سے تصرف بل کے پاس ہونے پر اس کی اجازت ملتی ہے۔ حکومت کے علاوہ کسی دیگر شخص سے قرضہ لینے پر بھی حکومت کا قابو ہے۔ مثلاً ہفتائی کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۱۰ قرضہ لینے کی بابت حکومت کی اجازت کی تجویز کرتی ہے۔ حکومتی کمپنیوں کی صورت میں دیگر امور پر بھی حکومت کی اجازت درکار ہے، مثلاً منافع کا تصرف کرنا۔

قانونی اداروں پر قابو سے زیادہ قابو حکومت حکومتی کمپنیوں پر رکھتی ہے مثال کے طور پر حکومتی کمپنی کی صورت میں اگر مالیاتی وزارت کا ڈائریکٹر کسی تحریک سے اتفاق نہ کرے تو اس کو حکومت کو اس کی اجازت کے لیے رجوع کرنا پڑتا تھا۔ اس طریقہ کار میں تاخیر پیدا ہوتی تھی لہذا حکومت نے متعدد ایسی کمپنیوں کے کیفیت ناموں کو تسلیم کر دیا اور اب صرف چیرمین کو بورڈ کے کسی تحریک کو حکومت کو اجازت کے لیے رجوع کرنے کا اختیار ہے۔ ایسے کاروباری اداروں کو اختیار ہونا چاہیے کہ وہ خود پارلیمنٹ سے منظور شدہ فنڈ کے اندر رہتے ہوئے ضروری تفصیلات قائم کریں۔

حکومتی قابو کو ایسے اداروں کی خود اختیاری سے ہم آہنگ کرنے کا ایک طریقہ یہ ایجاد کیا گیا ہے کہ پالیسی کے بارے میں حکومت ایسے اداروں کو ہدایت جاری کر سکتی ہے۔ لہذا زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ ۱۹۵۶ء کی دفعہ ۲۱ کے ذریعہ ایسی تجویز کی گئی ہے۔ چند صورتوں میں حکومت متعلقہ کارپوریشن سے مشورہ کرنے کے بعد ہی ایسی ہدایات جاری کر سکتی ہے۔ حکومتی کمپنیوں کو بھی ہدایات جاری کرنے کا اختیار حکومت نے حاصل کر لیا ہے۔ اس کی ایک موزوں مثال سندھ فریڈل انڈسٹریل کمپلیکس کے کیفیت نامہ کا آرٹیکل ۱۰ ہے۔ ایسی ہدایات پالیسی کے معاملے کی بابت دی جاسکتی ہیں مگر پالیسی کے معاملے اور روزمرہ کے عمل کے درمیان امتیاز

کرنا مشکل ہے۔ لہذا اس معاملے کو طے کرنے کا اختیار حکومت نے خود اپنے ہاتھ میں لے لیا ہے۔ اوپر دیے ہوئے کیفیت نامہ میں جو فارمولہ استعمال کیا گیا ہے وہ پالیسی کے علاوہ دیگر معاملات کے متعلق بھی ہے۔ لہذا حکومتی کمپنیوں پر حکومت قانونی کارپوریشنوں پر قابو سے زیادہ قابو رکھتی ہے۔

لیکن معمول یہ ہے کہ حکومت بہت ہی کم پالیسی کی بابت ہدایات جاری کرتی ہے۔ اس اختیار کے نہ استعمال کرنے کی خاص وجہ یہ ہے کہ متعلقہ محکمہ دیگر طور سے اپنا مطلب حل کر لیتا ہے۔ انتظامی بورڈ یا ڈائریکٹر کا تقرر وزیر کرتا ہے اور وہ ادارے پر اثر اور دباؤ ڈال کر اور بحث کر کے اس کو اپنا ہم خیال بنالیتا ہے۔ لہذا ایسے ادارے کو محکمہ کا ایک اضافہ خیال کیا جاتا ہے۔ اس طور سے محکمہ کا وزیر یا سکرٹری ایکٹ سے دیے ہوئے اختیار سے زیادہ اختیار استعمال کر لیتا ہے۔ لہذا تخمینہ جات کمیٹی نے کہا ہے کہ :

”ان کاروباری اداروں اور وزارت کے تعلقات کے متعلق یہ ادارے محکمے اور سکرٹری کے زیرِ قابو اور زیرِ نگرانی حکومت کے دفاتر خیال کیے

جاتے ہیں۔ اس طور سے ریاست کے کاروباری ادارے وزارتوں کے متعلقات خیال کیے جاتے ہیں اور ان سے اسی طرح برتاؤ کیا جاتا ہے جیسے کسی ماتحت نظام یا دفتروں سے کیا جاتا ہے۔ کمیٹی ایسے رجحان پر افسوس ظاہر کرتی ہے جو ان اداروں کی مصنوعات کے لیے مضرت رساں ہوتا ہے کیونکہ وہ حکومتی محکمہ میں رائج ضابطہ پرستی اور تاخیر کے تابع ہو جاتے ہیں اور یہ امر بھی ان کی پیداوار پر برا اثر ڈالتا ہے“

چھانگلا کمیشن نے بھی اس معمول پر یہی اعتراض کیا اس نے کہا:

”میری رائے میں دفعہ ۲۱ قانونی کارپوریشن کی خود اختیاری اور اس پر حکومت کے قابو کے درمیان ہم آہنگی پیدا کرنے کا ایک معقول معیار تجویز کرتی ہے۔ جب کہ کارپوریشن کو اپنے روزمرہ کے عمل اور اپنے فنڈ کو پالیسی داروں کے مفاد میں کاروبار میں لگانے کے متعلق بالکل آزاد چھوڑ دیا گیا ہے حکومت اس کے اختیار تیزی کو اس وقت کنٹرول کر سکتی ہے جب پبلک مفاد کے متعلق کسی پالیسی کا سوال پیدا ہو۔ میری رائے میں یہ بہت افسوسناک امر ہے

کہ دفعہ ۲۱ سے تجویز کیے ہوئے معقول اور مناسب اصول کو زندگی ہمیشہ کارپوریشن کے عمل کے متعلق اختیار نہیں کیا گیا۔ میرے سامنے پیش کی ہوئی شہادت واضح طور سے ظاہر کرتی ہے کہ مالیاتی وزارت کا رجحان یہ ہے کہ کارپوریشن اس وزارت کا ایک عضو یا جز متصور کیا جائے اور یہ باور کرتے ہوئے اس کو احکام دیے جائیں کہ وہ ان کی تعمیل کرے گا۔

قابور کھنے والی وزارت کے یوں پس پردہ قابو اختیار کرنے میں ایک خرابی یہ ہے کہ وزیر کے اس طرح کیے ہوئے عمل کی باز پرس پارلیمنٹ میں نہیں کی جاسکتی کیونکہ کسی کو علم نہیں ہوتا کہ واقعی ایسا کس طرح کیا گیا۔ لہذا ضروری ہے کہ وزیر اپنی مداخلت کو پالیسی کے معاملات تک محدود رکھے اور روزمرہ کے کاموں میں خلل اندازی نہ کرے۔ تحقیقاتی ٹیم نے کہا ہے کہ جب وزیر معمولی معاملات کی تفصیلات میں پڑ جاتا ہے تو اہم امور کے نظر انداز کیے جانے کا احتمال ہو جاتا ہے۔ اکثر ایسا ہوا ہے کہ چند کاروباری اداروں کی غفلتیں اور خامیاں حکومت کے علم میں بہت تاخیر سے آئیں اور وہ بھی جب کسی بیرونی آغوشی نے اس کی توجہ ان امور کی طرف دلائی۔ معقول قاعدہ یہ ہو گا کہ اس قسم کا بے قاعدہ قابو کم سے کم رکھا جائے اور اہم پالیسی کے امور پر تحریری ہدایات دی جائیں جن کو ادارے کی سالانہ رپورٹ میں درج کر دیا جائے تاکہ کسی امر کی ذمہ داری واضح طور سے وزارت پر عائد کی جاسکے۔

کاروباری اداروں میں تیزی سے اضافہ ہونے کے ساتھ متعدد وزارتوں کا تعلق ان سے ہو گیا ہے اور لہذا ان میں ہم آہنگی پیدا کرنے کا سوال اٹھ کھڑا ہوا۔ ۱۹۶۵ء کے قبل صنعت کی وزارت میں ایک ہم آہنگی شعبہ ان اداروں کے اہم پالیسی کے معاملات میں ہم آہنگی پیدا کرنے کا عمل انجام دیتا تھا۔ ۱۹۶۵ء میں مالیاتی وزارت میں سرکاری کاروبار کا شعبہ قائم کیا گیا جس کو مندرجہ ذیل امور انجام دینے تھے:

(۱) رجوع کرنے اور مشورہ کرنے کے لیے مرکزی نقطہ قائم کرنا اور عام ماہیت کے امور سے برتناب جیسے تنظیم کا نمونہ۔ انتظام کا طریقہ عملہ کے متعلق پالیسی۔ ہم کاری کے متعلق انتظامات کرنا۔ تربیت کا پروگرام منصوبہ بندی۔ اقتصادیات مانیاتی اور سماجی پالیسیاں۔

(۲) کسی منصوبہ میں پونجی کے تصرف کو کم کرنے کے تمام امکانات دریافت کرنا۔

(۳) سرکاری کاروبار کی پیداوار اور اس کے منافع میں اضافہ کرنے کی غرض سے تمام ترکیبیں ایجاد کرنا۔

(۴) سرکاری کاروبار کے مقبض کیے ہوئے دائرہ عمل کا وقتاً فوقتاً تجدید اور اندازہ لگانا۔

(۵) پارلیمنٹ میں پیش کی جانے والی سالانہ رپورٹوں کو مرتب کرنا اور ایسی رپورٹوں کو سبھی مرتب کرنا جن کو پارلیمنٹ کی کمیٹیاں یا حکومت کی دیگر ایجنسیاں طلب کریں۔

اس شعبے نے سرکاری دائرے میں کاروبار کی ہر طرح اصلاح کرنے کا ایک اہم پروگرام مرتب کیا ہے۔

## پارلیمانی قابو

سرکاری کاروباری ادارہ ریاست کی ملکیت ہوتا ہے اور حکومت سے ہتھ کی ہوئی رقم لگا کر وہ قائم کیا جاتا ہے۔ ان کاروباری اداروں کو اپنے اپنے متعلقہ صنعتی یا اقتصادی دائروں میں اکثر مشکل اور اکثر جزوی اجارہ داری حاصل ہوتی ہے۔ ان جملہ

حالات کا تقاضا یہ ہے کہ یہ سرکاری کاروباری ادارے حکومت کے زیر نگرانی رہیں۔ لہذا یہ پارلیمنٹ کا کام ہے کہ وہ دیکھے کہ یہ ادارے مستعدی سے چلائے جا رہے ہیں اور یہ کہ اجارہ داری سے فائدہ اٹھاتے ہوئے وہ مال کے متصرفین سے بیجا فائدہ نہ اٹھانے لگیں اگرچہ ان پر پارلیمانی نگرانی درکار ہے پھر بھی اس کو ان کاروباری اداروں کی ضروریات اور قوت اختراع سے ہم آہنگ کرنے کی ضرورت ہے ورنہ وہ عملاتی ادارے ہو کر رہ جائیں گے اور ان کے قائم کرنے کا مقصد ہی قوت ہو جائے گا۔ لہذا اہم سوال یہ ہے کہ اس نگرانی اور ان اداروں کی خود اختیاری کے درمیان کہاں امتیازی سطح کھینچی جائے۔

یہ تسلیم شدہ اصول ہے کہ کاروباری اداروں کے روزمرہ انتظامی امور پارلیمنٹ کے زیر نگرانی نہیں ہونے چاہئیں مگر خاص دشواری اس اصول کے انفرادی معاملات پر اطلاق کرنے اور اس امر کی تحقیق کرنے میں پیش آتی ہے کہ آیا یہ معاملات پالیسی کے متعلق یا روزمرہ انتظامی امور کے متعلق ہیں۔

ان کاروباری اداروں کے عمل پر قابو رکھنے کے خاص طریقے جو پارلیمنٹ اختیار کرتی ہے سوالات بحث اور پارلیمانی کمیٹیوں کی جانچ ہیں۔

اہم معاملات کے بارے میں معلومات حاصل کرنے کے لیے پارلیمنٹ کے ہر دو ایوان میں ممبران وزیروں سے سوالات پوچھتے ہیں۔ چونکہ کاروباری اداروں کی ماہیت محکموں سے جداگانہ ہے لہذا ان کے بارے میں سوالات پوچھنے کے چند کشاہ اصول قائم کر دیے گئے ہیں۔ مثلاً: پالیسی کے متعلق وزیر کے عمل یا ترک فعل یا پبلک مفاد کے معاملات وغیرہ کے متعلق سوالات پوچھے جاسکتے ہیں۔ ان کاروباری اداروں کی بابت پارلیمنٹ میں بہت زیادہ سوالات پوچھے جانے لگے ہیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ وزیر روزمرہ کیے جانے والے امور کے دائرہ میں داخل ہو جاتا ہے اور یہ امر ان اداروں کی خود اختیاری میں مداخلت کرتا ہے۔

کوئی ممبر متعدد طریقوں سے بحث کے موقع پیدا کر سکتا ہے۔ مثلاً عام پبلک مفاد کے معاملے پر قرارداد پیش کر کے کسی خاص پبلک مفاد کے معاملہ پر آدھے گھنٹے کی بحث کا مطالبہ کر کے کسی اہم پبلک مفاد کے معاملے پر خفیف دوران کا سوال پوچھ کر وغیرہ وغیرہ۔ وقتاً فوقتاً وزیر پالیسی کے معاملے پر ایوان میں بیان دیتا ہے۔ بغیر سوال پوچھے بھی کوئی ممبر کسی اہم معاملہ پر وزیر کی توجہ دلا سکتا ہے اور وزیر ایک مختصر بیان بھی دیتا ہے لوگ سمجھیں کسی اہم معاملے پر بحث کرنے کے لیے کارروائی کو ملتوی کرنے کا موشن بھی لایا جاسکتا ہے۔ راجیہ سبھا میں یہ غرض کاغذات کے لیے موشن پیش کر کے حاصل کی جاسکتی ہے۔ تصرف بل بعد خطاب پر بحث کے دوران ہر اقسام کے معاملات اٹھائے جاسکتے ہیں۔ یہ بحث، چرچا یا تنقید حکومت کو اپنی پالیسی قائم کرنے میں مدد دیتی ہے۔ کاروباری اداروں پر بحث کرنے کی غرض سے یہ جلد طریقہ استعمال کیے جاسکتے ہیں۔

کاروباری اداروں پر نگرانی رکھنے کا ایک اہم طریقہ پارلیمنٹ میں پیش کیے ہوئے حسابات اور سالانہ رپورٹ پر بحث ہے۔ ان اداروں پر پارلیمنٹ کی نگرانی اور قابو کے لیے ضروری ہے کہ ان کے عمل سے ممبران واقف کرائے جائیں۔ لہذا کمپنی ایکٹ کی دفعہ 19 (اعزالف) تجویز کرتی ہے کہ مرکزی حکومت حکومتی کمپنیوں کے عمل کے بارے میں سالانہ رپورٹ (دفعہ) اس سالانہ عام میٹنگ کے تین ماہ کے اندر تیار کرائے گی جس میں متوقع حسابات کی رپورٹ رکھی گئی ہو، اور (ب) اس کی تیاری کے بعد جن قدر جلد ممکن ہو سکے اس رپورٹ کو دونوں ایوانوں کے سامنے متوقع حسابات کی رپورٹ اور اس پر ایڈیٹر جنرل کی اضافی رپورٹ کے ساتھ رکھی گئی۔ اسی قسم

کی تجویز زندگی بیمہ کارپوریشن ایکٹ کی دفعہ ۲۹ میں بھی کی گئی ہے۔ اس وقت ان کاروباری اداروں پر اپنے بجٹ کے تخمینوں کو رکھنے کی کوئی قانونی ذمہ داری نہیں ہے۔ بجز فضائی کارپوریشن کے۔ لیکن عملی طور سے مرکزی حکومت کے بجٹ کے ساتھ تشریحی کیفیت میں ظاہر کر دیا جاتا ہے کہ کتنی رقم ان اداروں میں لگائی گئی اور کتنی بجٹ سال میں لگائی ہے۔ تخمینہ جات کمیٹی نے تحریک کی ہے کہ ان اداروں کو بجٹ سال کے لیے اپنے عمل اور پروگرام کی رپورٹ تیار کرنی چاہیے اور گزشتہ سال کی رپورٹ کے ساتھ وہ بجٹ کے موقع پر یا پارلیمنٹ کو دستیاب رہے۔

تخمینہ جات کمیٹی نے یہ بھی سفارش کی کہ سالانہ رپورٹ کے علاوہ جملہ کاروباری اداروں کی ایک مجموعی رپورٹ بھی پارلیمنٹ کے سامنے پیش کی جانا چاہیے تاکہ ان اداروں کے عمل کا مجموعی طور سے اندازہ لگ سکے، حکومت نے اس سفارش کو منظور کر لیا۔ لہذا ۱۹۶۱-۶۲ کے کاروبار کے بارے میں مرکزی حکومت کے صنعتی اور بیوپارانہ اداروں کے عمل کی رپورٹ ۱۹۶۲ء میں شائع ہوئی۔ اس رپورٹ کی چند خصوصیات یہ ہیں: مختلف ذموں کے کاروباری اداروں کے منافع اور نقصان کا مجموعی چٹھا۔ مختلف اداروں کے سالانہ حسابات کا علیحدہ تجزیہ۔ ملازمت کے متعلق صورت حال۔ ہر ایک ادارے کی کارکردگی کی خصوصیات وغیرہ۔

۱۹۶۱ء تک کمپنیز ولر اور ڈائری جنرل کاروباری اداروں کے حسابات کی منتظمی رپورٹ کے صرف تکنیکی پہلو پر اپنی برائے دیتا تھا مگر اس کے بعد سے وہ پارلیمنٹ کو معاملات سے واقف کرانے کی غرض سے کاروباری اداروں کے عمل کی گہرائی میں جا کر اپنی رپورٹ دیتا ہے۔ اس رپورٹ کے ذریعہ وہ ان اداروں کی سرگرمیوں پر ایک عام نظر ڈالتا ہے اور ہر ایک ادارے کی مالیاتی حالت پر بھی ایک مختصر رپورٹ دیتا ہے۔ اور چند اداروں کے عمل پر مجموعی طور سے نظر ثانی کرتا ہے اور پیشہ ور متوقع کنندگان کی رپورٹ میں درج ان امور کا ذکر کرتا ہے جن کے بارے میں اس نے ۱۹۶۲ء میں ان کو ہدایات جاری کی تھیں۔ تخمینہ جات کمیٹی نے یہ بھی سفارش کی کہ کسی نئی حکومتی کمپنی کو قائم کرنے کے لیے پارلیمنٹ کی اجازت درکار ہونا چاہیے تاکہ پارلیمنٹ قائم کی جانے والی کمپنی کے حالات سے واقف ہو جائے اگر ایسا نہ کیا جاسکے تو اس کمیٹی نے سفارش کی کہ دافع (مشرکہ) اشاک کمپنی میں رقم لگانے کے لیے منظوری رقم کے مطالبے کا ذکر تخمینہ کے حصہ ۱ میں کر دینا چاہیے۔ (ب) حکومتی کمپنی کو قائم کرنے کے لیے حکومت ایک اظہار نامہ



جاری کرے اور اس کے مسودے کو کمپنی کی رجسٹری ہونے کے قبل ایوان کی میز پر رکھ دینا چاہیے۔ (ج) حکومتی کمپنی کے ایسوسی ایشن کے آرٹیکل اور میمورنڈم کو اور بعد میں کی ہوئی کسی ترمیم کو بھی ایوان کے سامنے رکھ دینا چاہیے۔ حکومت نے (ب) اور (ج) کو منظور کر لیا اور اعلیٰ کی بابت کہا کہ اس پر پہلے ہی سے عمل ہو رہا تھا۔

## پارلیمانی کمیٹیاں

پارلیمنٹ اتنی بڑی اور شنول جماعت ہے کہ وہ کافی مؤثر طور سے سرکاری اداروں کے عمل کی تفصیل کے ساتھ دیکھ بھال نہیں کر سکتی ہے نہ وہ ان اعلیٰ افسران پر بھروسہ کر سکتی ہے جو ذریعوں کو صلاح دیتے ہیں یا خود فیصلے کرتے ہیں یا اپنی نگرانی کو بر معنی بنانے کے لیے پارلیمنٹ نے ان اداروں کی بابت کمیٹی قائم کر دی ہے۔ یہ کمیٹی ۱۹۶۴ میں قائم کی گئی۔ اس کے قائم کیے جانے کے قبل تخمینہ جات کمیٹی اور پبلک حسابات کمیٹی ان اداروں کی دیکھ بھال کرتی ہیں مگر تخمینہ جات کمیٹی کا عمل اس معاملے میں زیادہ اہم تھا۔ تخمینہ جات نے ان اداروں کے عمل کی تفصیل جانچ کرتی تھی اور اکثر روزمرہ کیے جانے والے امور پر بھی غور کرتی تھی۔ اس نے ان اداروں کی بابت ۱۳۱ رپورٹیں پیش کی ہیں۔ ان میں سے ۵، مخصوص کاروباروں سے متعلق ہیں اور ۱۵ ان امور کے متعلق ہیں جن کو حکومت نے اس کی سفارش کی بنا پر کیا یا کیے جانے والے ہیں۔ اکثر مخصوص کاروبار پر غور کرنے کے بجائے اس نے جملہ کاروباری اداروں کی افقی تحقیقات کی ہے۔

سرکاری کاروباری اداروں کے متعلق کمیٹی مین کمیٹی کی سفارش کی بنا پر قائم کی گئی ہے۔ مین کمیٹی نے سفارش کی تھی کہ چونکہ پارلیمنٹ کا ان اداروں پر مؤثر قابو و نگرانی نہیں ہے لہذا ایک علیحدہ کمیٹی قائم کر دی جائے۔ ۲۰ نومبر ۱۹۶۳ میں لوک سبھا میں ایک قرارداد پاس کیے جانے کے بعد یہ کمیٹی ارمی ۱۹۶۴ میں قائم کی گئی۔ یہ کمیٹی تخمینہ جات کمیٹی اور پبلک حسابات کمیٹی دونوں کے فرائض انجام دیتی ہے۔ یہ ۱۵ ممبران پر مشتمل ہے جن میں سے دس لوک سبھا اور پانچ راجیہ سبھا کے ممبران ہوتے ہیں۔ ہر سال ہر ایوان ان ممبروں کا تناسبی نمائندگی بہ ذریعہ واحد قابل استقال ووٹ کے اصول کے بموجب انتخاب کرتا ہے۔ کوئی وزیر اس کمیٹی کا ممبر نہیں ہو سکتا ہے۔ کمیٹی کے کارہائے منفعتی یہ ہیں :

- (۱) سرکاری کاروباری اداروں کی رپورٹوں اور حسابات کی جانچ کرنا۔  
 (۲) سرکاری کاروباری اداروں پر کمپنروں اور آڈیٹرز جنرل کی رپورٹوں کی جانچ کرنا۔ اگر ایسی رپورٹیں دی گئی ہوں۔  
 (۳) ان اداروں کی خود اختیاری اور مستعدی کے سیاق میں جانچ کرنا کہ آیا ان کے امور کا انتظام معقول کاروباری اصولوں اور واجب بیوپارانہ معمول کے بموجب کیا جا رہا ہے یا نہیں۔

(۴) دیگر ایسے فرائض کا انجام دینا جو پبلک حسابات کمیٹی اور تخمینہ کمیٹی ان اداروں کے متعلق انجام دیتی تھیں جو فقہ جات (۱) (۲) اور (۳) کے تحت نہیں آتے ہیں اور جن کو وقتاً فوقتاً اسپیکر اس کمیٹی کے سپرد کرے۔  
 اس کمیٹی کو مندرجہ ذیل امور پر غور کرنے کی واضح طور سے ممانعت کر دی گئی ہے:

- (۱) حکومت کی اہم پالیسی کے متعلق امور جن کا سرکاری کاروباری اداروں کے کاروباری اور بیوپارانہ امور سے امتیاز کیا جائے۔  
 (۲) ان اداروں کے روزمرہ انتظامی معاملات، اور:  
 (۳) وہ معاملات جن پر غور کرنے کے لیے کسی مخصوص ادارے کو قائم کرنے والے ایکٹ نے کوئی مشینری قائم کر دی ہو۔

اس کمیٹی نے اپنی پہلی رپورٹ اپریل ۱۹۶۵ء میں دی اور اس کے بعد بہت سی رپورٹیں شائع کیں۔ اس کمیٹی کا عمل صلاح کارانہ ہے اور حکومت اس کی سفارشوں کی پابند نہیں ہے مگر معمول یہ ہو گیا ہے کہ اس کی سفارش پارلیمنٹ کی منظور ہوتی ہیں اور وزارت ان پر مکمل طور سے غور کرتی ہے، عموماً حکومت اس کی بہت سی سفارشوں کو منظور کر لیتی ہے۔ اگر کوئی وزارت اس کی سفارش کو نہ منظور کرے تو اس کو اس کی وجہ دینا ہوتی ہے۔ کمیٹی اپنی سفارش کے متعلق حکومت کے نظریہ کو بھی منظور کر سکتی ہے۔ اگر کمیٹی حکومت کے جواب سے مطمئن نہ ہو تو وہ اپنی سفارش کو اپنی دوسری رپورٹ میں دہراتی ہے اور سپراس کا منظور کرنا یا نہ کرنا حکومت پر مجبور دیتی ہے مگر اس معاملہ کو ایوان میں اٹھایا جاسکتا ہے۔

یہ کمیٹی واقعاتی تحقیقات کر لے والی جماعت ہے اور اس کے پاس اپنی منظور شدہ

سفارشلوں کی تعمیل کرانے کا کوئی ذریعہ نہیں ہے مگر حکومت تعمیل کو غیر معین مدت تک ملتوی نہیں کر سکتی۔ عموماً ادارہ کمیٹی کی جانچ کے لیے موقع ۶ یا ۸ سال کے وقفہ کے بعد پھر آتا ہے اور اس وقت کمیٹی کو معلوم ہو سکتا ہے کہ آیا اس کی سفارشلوں کی تعمیل کی گئی یا نہیں۔ اگر تعمیل نہ کی گئی ہو تو حکومت سے اس کی وجہ طلب کی جاتی ہے۔

## عدلیہ قابو

حکومت پر قابل اطلاق عدالتی نظرتانی کا کس حد تک حکومت کے کاروباری اداروں پر اطلاق ہوتا ہے؟ متعدد معاملات میں یہ طے پایا ہے کہ ایک حکومتی کمیٹی یا قانونی کارپوریشن حکومت سے علیحدہ اور جداگانہ اکائی ہے۔ اگرچہ حکومتی کمیٹی حکومت کی ملکیت ہوتی ہے اس کے ڈائریکٹروں کو صدر نامزد اور علیحدہ کرتا ہے اور اس کو حکومت کی جاری کی ہوئی ہدایات پر عمل کرنا پڑتا ہے، پھر بھی قانون کی نگاہ میں یہ تصور ہوتا ہے کہ اس کی حکومت سے علیحدہ قانونی شخصیت اور جداگانہ وجود ہے۔ ایسے اصول کا اطلاق قانونی

کارپوریشن پر بھی ہوتا ہے مثال کے طور پر دستور کی دفعہ ۲۸۹ (۱) ریاست کی آمدنی کو مرکز سے عائد کیے جانے والے آمدنی ٹیکس سے مستثنا کرتی ہے مگر درجہ پیردیش زمینیں نقل و حمل کارپوریشن بنام آمدنی ٹیکس افسر میں سپریم کورٹ نے یہ فیصلہ دیا کہ مرکزی ریاست کے قائم کیے ہوئے قاتی کارپوریشن کی آمدنی پر آمدنی ٹیکس عائد کیا جاسکتا ہے کیونکہ اس کی ریاست سے علیحدہ قانونی شخصیت ہے اور اس صورت میں کوئی فرق نہیں پیدا ہوتا اگر اس قانونی کارپوریشن کی آمدنی کا ایک حصہ ریاست کو سڑکوں کی اصلاح کے لیے دیا جانا بھی ہو۔

سرکاری کاروباری اداروں کے ملازمین سرکاری ملازمین نہیں خیال کیے جاتے لہذا وہ دستور کی دفعہ ۳۱۱ کے تحت تحفظ کے مستحق نہیں ہیں۔ سرکاری کاروباری ادارے کو نااشات کے متعلق وہ حق استثنایا مخصوص استحقاق نہیں حاصل ہے جو دستور کے تحت حکومت کو حاصل ہے مگر سرکاری اداروں کی چند خصوصیات کی وجہ سے ان کے متعلق

پیدا ہونے والے چند قانونی مسائل کا ذکر کیا جانا مناسب ہے مثلاً ان کے خلاف نالشا  
ان کے خلاف منڈامیس (MANDAMUS) کا جاری کرنا اور ان کے خلاف بنیادی  
حقوق کا ادعا۔

## سرکاری کاروباری اداروں کے خلاف نالشا

### معاهدات کے تحت ذمہ داری

چونکہ سرکاری کاروباری اداروں کی حیثیت حکومت کے محکموں کی نہیں ہوتی وہ  
دستور کی دفعہ ۲۹۹ اور ضابطہ دیوانی کی دفعہ ۸۰ کا فائدہ نہیں اٹھا سکتے ہیں سرکاری  
کاروباری ادارے کی وہی قانونی حیثیت ہوتی ہے جو کسی دیگر کارپوریشن کی ہوئی  
جماعت کی ہوتی ہے۔ کیا حکومت کی جاری کی ہوئی ہدایت کی خلاف ورزی میں کیے  
ہوئے معاہدے کا نفاذ سرکاری کاروباری ادارے کے خلاف کیا جاسکتا ہے؟ ایسی

صورت میں کمپنی کے کام قانون کا اطلاق ہوتا ہے۔ کسی ایسے ادارے سے معاملہ کرنے والے شخص  
کے لیے ضروری نہیں ہے کہ وہ تحقیقات کرے کہ اندرونی انتظام کے جملہ ضوابط کی تعمیل  
کر دی گئی ہے یا نہیں بجز اس صورت کے جب کوئی ایسی تجویز ہو جس کی رو سے اس کو ایسا  
کرنا ہو۔

### فعل بیجا کی بابت ذمہ داری

چونکہ سرکاری کاروباری ادارے کی حکومت سے علیحدہ قانونی شخصیت ہوتی ہے  
وہ اس برائیت کا فائدہ نہیں اٹھا سکتا جو دستور کی دفعہ ۳۰۰ کے ذریعہ حکومت کو اس  
کے ملازمین کے فعل بیجا کی بنا پر نالاش کی بابت دی گئی ہو، لہذا سرکاری کاروباری  
ادارہ کسی دیگر کارپوریشن جماعت کی طرح اپنے ملازمین کے ارتکاب کیے ہوئے فعل  
بیجا کی بابت مقامانہ طور سے ذمہ دار ہوتا ہے، قانونی کارپوریشن کی صورت میں اس کو  
قائم کرنے والا قانون اس کو اس معاملہ میں کچھ برائیت عطا کر سکتا ہے۔

کارپوریشن قائم کرنے والا قانون اس کو کچھ اختیارات عطا کر سکتا ہے اور اس پر فرائض عائد کر سکتا ہے، اور اکثر بغیر نجی حقوق میں مداخلت کیے ان اختیارات اور فرائض کا انجام دینا ممکن نہیں ہوتا۔ مثال کے طور پر دامودروپلی کارپوریشن کا ایک عمل-آبپاشی۔ پانی کی سپلائی۔ بجلی کو پیدا کرنے، ارسال کرنے اور تقسیم کرنے کی اسکیموں کی افروزی ہے۔ اس عمل کو انجام دینے کے لیے ہس کو باندھ وغیرہ بنانے کا اختیار دیا گیا ہے۔ بغیر نجی حقوق میں مداخلت کیے اس کے لیے یہ عمل کرنا ممکن نہیں۔ لہذا فعل بیجا کی بنا پر نائش میں قانونی اختیار کا دفاعی عذر لیا جاسکتا ہے مگر اس اختیار کو معقول احتیاط کے ساتھ استعمال کرنا چاہیے۔ اگر غفلت کے ساتھ اس کو استعمال کیا جائے تو سرکاری ادارہ ذمہ دار ہوگا جب تک متعلقہ قانون سے اس کے خلاف منشا نہ ظاہر ہوتا ہو۔ چند سرکاری کارپوریشنوں میں متعلقہ قوانین نے ان کو اور ان کے ملازمین کو ملازمین کے فعل بیجا کی بابت ذمہ داری سے مستثنیٰ کر دیا ہے۔ مثلاً تیل اور قدرتی گیس کمیشن ایکٹ ۱۹۵۹ کی دفعہ ۲۸ تجویز کرتی ہے کہ "کمیشن یا اس کے کسی ممبر یا ملازم کے خلاف اس ایکٹ یا اس کے خلاف بنے ہوئے کسی قاعدہ یا ضابطہ کی رو سے نیک نیتی سے کیے ہوئے یا کیے جانے والے کسی فعل کے متعلق کوئی نائش فورمداری مقدمہ یا دیگر کارروائی نہیں دائر کی جاسکتی۔"

چند ایکٹ یہ تحفظ صرف کارپوریشن کے ملازمین کو دیتے ہیں۔ اس امتیاز کی وجہ کا اندازہ لگانا مشکل ہے۔ موجودہ دور کی بہبودی ریاست میں جب کہ ریاست ہر قسم کا کاروبار کرنے لگی ہے کارپوریشن کو قائم کرنے والے ایکٹ میں تحفظی فقرہ کا وضع کرنا بے عمل ہے اور حتیٰ بجانب نہیں ہے۔

## منڈامیس (MANDAMUS)

جیسا کہ باب ۱۱ میں کہا گیا ہے منڈامیس قانونی جماعت اور تجارتی عمل کرنے والی جماعت کے خلاف جاری کیا جاسکتا ہے۔ عموماً حکومتی کمپنی کے خلاف منڈامیس جیسے جاری کیا جاسکتا ہے اس کا ذکر اوپر ہو چکا ہے۔

معادہ یا فعل بیجا سے پیدا ہونے والی سول ذمہ داری کو نافذ کرنے کے لیے منڈامیس

نہیں جاری کیا جاسکتا جیسا کہ باب ۱۱ میں واضح کیا گیا ہے، لیکن اگر قانون نے کسی قانونی کارپوریشن پر کوئی پابندی عائد کی ہو تو وہ منڈ میں کے ذریعہ نافذ کی جاسکتی ہے۔ مثلاً جب کسی سرکاری کارپوریشن کے ملازمین کی شرائط خدمت کی ضابطہ بندی قانون یا قواعد کے ذریعہ کی گئی ہو تو اگر کارپوریشن نے ان کی خلاف ورزی کی ہو تو منڈ میں ہی مناسب دادرسی ہوتی ہے۔ کسی قانونی کارپوریشن کے خلاف اس کے قانونی فرائض کی تعمیل کروانے کے لیے (مثلاً کسی پبلک مفاد یا سہولت کا مہیا کرنا) کس حد تک منڈ میں جاری کیا جاسکتا ہے (یا کس صورت میں ہر جانے کی نالاش دائرہ کی جاسکتی ہے) جیسا کہ گزشتہ باب میں کہا گیا ہے جب تک کہ کسی شخص کے مفاد میں خاص طور سے وہ فرض نہ عائد کیا گیا ہو اور جب تک یہ ظاہر نہ کر دیا جائے کہ متعلقہ ایکٹ اس شخص کو اس فرض کو نافذ کروانے کا حق دیتا ہے کوئی معاملہ دائر نہیں کیا جاسکتا ہے۔ اگر سرکاری مقتدر نے اپنے عام فرائض کی خلاف ورزی کی ہو یا ان کی انجام دہی سے باز رہا ہو۔ اس اصول کے کئی وجوہ ہیں:

اول: قوانین کا مقصد ہوتا ہے کہ ایک کارپوریشن مستند، کافی اور کم خرچ وغیرہ خدمت انجام دے۔ یہ مبہم فقرے ہیں جن میں بہت سے داخلی اور یا بیسی کے معاملات پیدا ہوتے ہیں اور عدالتیں ایسے معاملات میں جانے سے گریز کرتی ہیں۔ آیا کوئی خدمت مستعدی سے اور کافی طور سے انجام دی جا رہی ہے، ایسا سوال نہیں ہے جس پر عدالتیں فیصلہ دیں۔

دوئم فرض ایسے عام الفاظ میں بیان کیا جاتا ہے کہ مجزیہ ثابت کرنے کے کہ اس کی انجام دہی سے قاصر رہا گیا معلوم ہوتا ہے کہ ایکٹ کسی شخص کو عدم انجام دہی کی وجہ سے بنائے نالاش نہیں دیتا۔ مثلاً: دامودر ویلی کارپوریشن ایکٹ کارپوریشن کے فرض کو یوں بیان کرتا ہے کہ وہ مختلف معاملات کی فزونی اور اصلاح ہے۔

سویم: اگر کبھی کسی ایکٹ میں لفظ ”گا“ استعمال بھی کیا گیا ہو تو بھی عدالتیں اس تجویز کو اختیار کی اور ہدایتی مابہت کی نہ لازمی مابہت کی کہ اس کو عدالت سے قابل نفاذ نہیں قرار دیتیں۔

چہارم: عدالتیں کسی شخص کے متاثر ہوئے مفاد کو نافذ کافی اور بعید متصور کر کے اس شخص کو نالاش دائر کرنے کا مجاز نہیں قرار دیتیں۔ لیکن جیسا کہ ڈی اسمتھ کا قول

ہے۔ یہ فرض نہیں کر لینا چاہیے کہ کشادہ اور عام الفاظ میں وضع کی ہوئی قانونی ذمہ داری قانونی فرض کی عدم انجام دہی کی وجہ سے نالش دائرہ کرنے کی بنا نہیں ہو سکتی۔ اور یہ متصور کیا جاسکتا ہے کہ کسی اجارہ داری رکھنے والے سرکاری ادارے کا کسی مخصوص تاخیر سے معاملہ کرنے سے انکار بنائے نالش ہو سکتا ہے اگر اس انکار سے کسی قانونی فرض کی خلاف ورزی ہوئی ہو۔

ناگبھڑے کارپوریشن کے معاملے میں ایک مقامی مقتدر کی درخواست پر بجلی مہیا کرنے کرنے کے لیے قائم کیے ہوئے سرکاری ادارے کے خلاف رٹ جاری کی گئی کیونکہ اس نے اپنی قانونی فرض کو یعنی بجلی سپلائی کرنا انجام نہیں دیا تھا۔

جیسا کہ اوپر کہا گیا ہے حکومت سرکاری کاروباری اداروں کو ہدایت جاری کر سکتی ہے ان ہدایت کی کیا حیثیت ہے؟ کیا ان کو نافذ کرنے کے لیے منڈیس جاری کیا جاسکتا ہے؟ وغیرہ کئیوں میں اسی قسم کی تجاویز کی عدالتی تعبیر کی بنا پر کہا جاسکتا ہے کہ ان کا کوئی قانونی اثر نہیں ہے۔ لہذا اگر کوئی قانونی کارپوریشن ان کی تعمیل نہ کرے تو کوئی شخص ان کا نفاذ نہیں کروا سکتا۔ لیکن وزیر کی ہدایت پر مبنی کارپوریشن کا کوئی عمل باطل قرار دیا جاسکتا ہے اگر اس وزیر کو ہدایت دینے کا اختیار نہ ہو۔

راؤ جی بنام آنرہا پر دیش میں ریاستی نقل و حمل کارپوریشن نے چند نقل و حمل کی سرکوں کو قومیا نے کی اسکیم تیار کی۔ اس اسکیم کی ابتدا وزیر کی ہدایت سے کی گئی تھی اور اس وزیر کی اس دستہ پر نقل و حمل کا کاروبار کرنے والے نجی اشخاص سے سیاسی مخالفت تھی اور انھیں کے راستے قومیا نے جا رہے تھے۔ سپریم کورٹ نے اس اسکیم کو رد کر دیا کیونکہ وزیر کی ہدایت بدعتی سے جاری کی گئی تھی اور وہ ناجائز تھی۔

## سرکاری کاروباری اداروں کے خلاف بنیادی حقوق کا نفاذ

بنیادی حقوق کی کسوٹی کے ذریعہ انتظامی عمل کی جانچ کرنے کا عدالتوں کا اختیار عدالتی نظر ثانی کا اضافتی پہلو ہو جاتا ہے۔ یہ سوال اکثر پیدا ہوتا ہے کہ کیا سرکاری کاروباری اداروں

کے خلاف بنیادی حقوق کا ادا کیا جاسکتا ہے۔ دستور کی دفعہ ۱۲ کے تحت ان حقوق کا نفاذ صرف ریاست کے خلاف ہی نہیں بلکہ مقامی یا دیگر مقتدران کے خلاف بھی کیا جاسکتا ہے۔  
راجستھان ریاستی بجلی بورڈ بنام موہن لال، میں سپریم کورٹ نے فیصلہ دیا ہے کہ وہ بورڈ قانونی جماعت ہوتے ہوئے ”دیگر مقتدران“ کے زمرے میں آجاتا ہے جس کا ذکر دفعہ ۱۲ میں کیا گیا ہے۔ لہذا متاثرہ ہونے والا شخص اپنے بنیادی حقوق کا نفاذ اس کے خلاف کروا سکتا ہے اور اس امر کی کوئی اہمیت نہیں کہ وہ جماعت بیوپارانہ عمل کر رہی ہے یا نہیں۔ مگر دفعہ ۱۲ کے مفہوم میں حکومتی کمپنی مقتدر نہیں خیال کی جاتی لہذا اس کے خلاف بنیادی حقوق کا ادا نہیں کیا جاسکتا۔



# ہماری مطبوعات

جدید سیاسی فکر	سید انوار الحق خٹھی رڈاکٹر محمد ہاشم قدوائی 14/25
جدید ہندوستان کے معمار	آئی، سی، ایچ، آر رڈاکٹر قیام الدین احمد 14/-
جغرافیہ کی ماہیت اور اس کا مقصد	ایس۔ ڈبلیو دارج رانہس احمد صدیقی 19/-
جدید ہندوستان کے سماجی و سیاسی افکار	ڈاکٹر محمد ہاشم قدوائی 47/-
اورنگ زیب کے عہد میں مغل امراء	محمد اطہر علی رامین الدین 28/-
بادشاہ	میکاولی رڈاکٹر محمود حسین 14/-
برطانیہ کا دستور اور نظام حکومت	محمد محمود فیض آبادی 36/-
تاریخ آصفی	مرزا ابوطالب رڈاکٹر ثروت علی 10/-
تاریخ نور ساجیات	عائشہ بیگم 10/50
اسلامی تہذیب و تمدن	عماد الحسن آزاد قاروتی 14/-
اسلامی سلج	ریو بن لیوی رڈاکٹر مشیر الحق 60/-
اکبر سے اورنگ زیب تک	ڈبلیو ایچ مورلینڈ جمال محمد صدیقی 21/50
الہیرونی کے جغرافیائی نظریات	ڈاکٹر حسن عسکری کاظمی 11/-
تاریخ فلسفہ سیاسیات	پروفیسر محمد مجیب 18/-
تاریخ ہندی فلسفہ	ایس۔ این داس گپتا 12/50
تحریک آزادی ہند	ظہور محمد خاں 2/25
تحریک خلافت	قاضی محمد عدیل عباسی 65/-
قدیم ہندوستان میں شورو	ڈاکٹر رام سرن شرما جمال الدین محمد صدیقی 14/50
مہاتما گاندھی	بی۔ آر۔ نند علی جوازی دی 60/-
مغلیہ سلطنت کا عروج و زوال	ڈاکٹر ریاض احمد خلی شیردانی 37/-
مغل دربار کی گویہندی اور ان کی سیاست	ڈاکٹر ستیش چندر 22/-
(دوسری طباعت)	ڈاکٹر قاسم صدیقی

67/50	رتن ناتھ سرشار رامیر حسن نورانی	فسانہ آزاد (جلد سوم، حصہ اول)
67/50	رتن ناتھ سرشار رامیر حسن نورانی	فسانہ آزاد (جلد سوم، حصہ دوم)
50/-	رتن ناتھ سرشار رامیر حسن نورانی	فسانہ آزاد (جلد چہارم، حصہ اول)
50/-	رتن ناتھ سرشار رامیر حسن نورانی	فسانہ آزاد (جلد چہارم، حصہ دوم)
15/-	قوی اردو کونسل	فکر و تحقیق (۱) جنوری تا جون 1989
15/-	قوی اردو کونسل	فکر و تحقیق (۲) جولائی تا دسمبر 1989
15/-	قوی اردو کونسل	فکر و تحقیق (۳) جنوری تا جون 1990
15/-	قوی اردو کونسل	فکر و تحقیق (۴) جولائی تا دسمبر 1990
20/-	قوی اردو کونسل	فکر و تحقیق (۵) جنوری تا جون 1992
20/-	قوی اردو کونسل	فکر و تحقیق (۶) جولائی تا دسمبر 1992
30/-	قوی اردو کونسل	فکر و تحقیق (۷) جنوری تا جون 1997
30/-	قوی اردو کونسل	فکر و تحقیق (۸) جولائی تا دسمبر 1997
18/-	ڈاکٹر کمال احمد صدیقی	آہنگ و عروض
9/-	مرتب: پروفیسر گوپی چند نارنگ	اطلا نامہ
30/-	شیاما لاکاری رڈاکٹر علی دقادر فحی	اردو تصویریری لخت
16/-	ڈاکٹر افتد ار حسین خاں	اردو صرف و نحو
24/-	سونیا چہ نیکوا	اردو افعال
زیر طبع	رشید حسن خاں	اردو املا (دوسری طباعت)
300/-	پروفیسر فضل الرحمن	اردو انسائیکلو پیڈیا (حصہ اول)
450/-	پروفیسر فضل الرحمن	اردو انسائیکلو پیڈیا (حصہ دوم)
450/-	پروفیسر فضل الرحمن	اردو انسائیکلو پیڈیا (حصہ سوم)
20/-	سید حسین رضا رضوی	انسکول لائبریری

12/-	یولیس کیرل رڈاکٹر عبدالحی	بلیس آئینہ گھر میں
12/-	ڈاکٹر محمد قاسم صدیقی	بامبرنامہ
3/50	دولت ڈونگا جی راسے کے لونگیا	ہاتھیں کرنے والا غار
2/25	پی۔ ڈی۔ ٹنڈن راجور سامری	باپو پور بچے
3/75	صالحہ عابد حسین	بچوں کے حالی
10/50	اعظم انسر	بچوں کے ڈرامے
3/75	سیدہ فرحت	بچوں کی مسکان
5/-	جگن ناتھ آزاد	بچوں کی نظمیں
7/50	ایم چیلانی راکور پریم نارائن	بچوں کے نہرو
9/-	م۔ ندیم	بکری دو مچھوں کھانسی
7/-	اکاشکر	بگلاور کیکڑا
7/50	شکر	بوڑھیا اور کوا
10/-	وکیل نجیب	بے زبان ساتھی
8/-	ثریا جبین	بہرمل کی شوخیاں
18/-	حیدر بیابانی	بے زبانوں کی دنیا
4/50	غلام حیدر	ہینک کی کہانی
1/50	سید محمد ٹوٹکی	چرائے کا سفر
7/-	مدھو ٹنڈن راتل ویاس	چڑیا اور راجہ
3/-	سلطان آصف	چڑیاں
5/-	جے پرکاش بھارتی رڈاکٹر محمد یعقوب عامر	چلو چاند پر چلیں
5/-	قاضی مشتاق احمد	چند املا کے مچھوں میں

7/-	شکر	وقادرنیولا
6/-	شکر پریم نارائن	ہری لور دوسرے ہاتھی
10/-	پریم پال اشک	ہمارا سنہیا
10/-	سید محمد ابراہیم فکری	ہمارا قوی گیت
18/-	پریم پال اشک	ہماری لوک کہانیاں
8/50	صنذر حسین	ہمارے نیگور
13/-	پریم پال اشک	ہمارے جانناز
6/50	شیام سنگھ ششی	ہمالیہ کے بنجارے
8/75	محمد ابوذر	ہندوستان کی آبادی
15/-	صنذر حسین	ہندوستان کی بزرگ ہستیاں (حصہ اول)
400/-	کلیم الدین احمد	جامع انگریزی اردو لغت (حصہ اول)
600/-	کلیم الدین احمد	جامع انگریزی اردو لغت (حصہ دوم)
600/-	کلیم الدین احمد	جامع انگریزی اردو لغت (حصہ سوم)
600/-	کلیم الدین احمد	جامع انگریزی اردو لغت (حصہ چہارم)
600/-	کلیم الدین احمد	جامع انگریزی اردو لغت (حصہ پنجم)
600/-	کلیم الدین احمد	جامع انگریزی اردو لغت (حصہ ششم)
23/-	ایچ، ایل، کلیمسن، عتیق احمد صدیقی	تومیکی لسانیات
3/-	ایم، اے، کشور سلطان	چند رویو
13/-	مرتب: ڈاکٹر نور الحسن نقوی	حاکم طائی کا قصہ
4/-	صالحہ عابد حسین	حال
5/-	وقار خلیل	حرف حرف نظم

